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

▶ **To cite this version:**

François Bafoil, Rachel Guyet. 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). [Rapport de recherche] Centre de recherches internationales. 2017, pp.356. hal-03612779

HAL Id: hal-03612779

https://sciencespo.hal.science/hal-03612779

Submitted on 18 Mar 2022

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Rapport rédigé à l'attention de

LA FEDERATION DES ENTREPRISES SOCIALES POUR L'HABITAT (ESH)

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)

Rapport Final

François Bafoil / Rachel Guyet
Avec Lise Desvallées (LATTS)

CERI-CNRS / Sciences Po
5- rue Jacob
75006 Paris

Version finale
20 juillet 2017

Sommaire

I. EXECUTIVE SUMMARY pp. 2 - 47

Résumé, le cas français **p. 4**

I. Problématique de la précarité énergétique **p. 5**

1. Les évolutions temporelles majeures
2. Bailleurs, locataires, associations et Etat en contexte
    a. Le bailleur
    b. Le locataire
    c. Les associations sociales
    d. l'État
3. La recherche. Les terrains d'étude

II. Les recommandations **p. 13**

La répétition de recommandations déjà faites dans le passé et ce depuis longtemps.
Les demandes adressées à l'acteur public
Le traitement de l'individu (globalité) et de l'action publique (transversalité)
Les droits et les devoirs
La coopération entre acteurs
Le rapport à l'énergie
Pallier les défaillances du système d'aides ?

III. La précarité énergétique. Les enjeux du logement social en France **p. 20**

IV. La précarité énergétique. Les enjeux du logement social en Europe. Une comparaison : Allemagne – Espagne – Angleterre et Ecosse **p. 31 - 47**

II. LES MONGOGRAPHIES pp. 48 - 359

Paris ICF – **Les Hauts de France** SIA pp. 54 – 154

Nancy Metz Batigère Nord Est pp.155 – 194

Londres Poplar Harca pp.195 – 231

Aberdeen Grampian pp.232 – 277

Berlin pp. 278 - 324

Barcelone pp. 325 - 359

PARTIE I

EXECUTIVE SUMMARY

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.

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. 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 inégalités[1]. 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. Pour autant le reste à vivre des ménages dépendant des minimas sociaux est très limité et les impayés sont amenés à augmenter.

2. Les évolutions sociétales

[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

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 vieillis, 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.

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.

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.

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 Energétique (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 bénéfices 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.

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 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

[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.

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 efficients 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 préexistent 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. 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.

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 ?

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 « capabilité » 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 économico-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.

III. 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, Valencienne, 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'ile 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 coincé 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. ¾ 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, Walllers, 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 six chapitres.

La répétition de recommandations déjà faites dans le passé et ce depuis longtemps.

Les demandes à l'acteur public

Le traitement de l'individu (globalité) et de l'action publique (transversalité)

Les droits et les devoirs

La coopération entre acteurs

Le rapport à l'énergie

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.

I. 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.**

II. 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 ?

III. 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 territorial**e. 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).

IV. 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.

V. 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 **négocier 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 d**es initiatives qui, d'une part, sont ludiques et, d'autre part, incitative**s. 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 boitier 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.

VI. 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.

VII. 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 fraiche 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)	Supérieur à 5% dans certains cas La dette cumulée en impayés = 14-15 millions.	En Forte hausse. Plusieurs comportements : impayés ponctuels vs impayés chroniques En général les gens veulent payer quand ils ne paient pas c'est qu'ils ne peuvent pas. C'est une

	Les salariés aux très petits 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),	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 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.)	tendance forte par exemple avec les pères divorcés qui 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%.

Action sur les prix (factures, baisses des charges locatives)	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. Difficulté à faire converger environnement et investissement, enjeux climat et économie. 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 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, 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. 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.	L'ensemble des équipements (électroniques, TV etc.) font que les dépenses énergétiques demeurent constantes en dépit des améliorations qu'on apporte aux logements**.** 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. 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. Expérience similaire avec le chauffage au charbon des logements miniers. La pièce principale était à 25° et tout a monté avec les nouveaux équipements.	Contrats de performance pour les chaudières pour améliorer l'efficacité et réduire les charges Négociation des prix de l'énergie pour les communs Négociation des prix pour les matériaux par le biais d'un GIE
Les aides	Paris : spécial. FSL : le plafond est à 11000€ de dettes (les autres 5000 à 6000€). C'est le département qui donne. Paris est spécifique.	L'aide n'est pas directe mais la politique d'accompagnement permet de mobiliser les aides départementales : le Fonds solidarité logement. Un grand nombre de dispositifs de droits communs existent qui ne sont pas mobilisés	FSL : est passé à la Métropole nancéienne. 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. Rapport d'activités FSL : dans le cadre du plan

	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.	Les aides alimentaires sont nombreuses La banque alimentaire, une fois / mois, donne 4,50€ et pour un mois de nourriture 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) Le secours populaire, alloue 14€ par famille (de 1à 4) (et 28€ pour > 5) 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	PDALHPD. Perspective 2017 : 1,6 million€ pour l'énergie. APL : peut couvrir la totalité du prix du logement, les grandes familles : ont parfois un crédit d'APL auprès du bailleur : peut aller de de 3-4€ à 50€ par mois. Politiques sociales : RSA et minima sociaux. Programmes nationaux, départementaux et locaux : Tarifs sociaux / chèque énergie Aide financière des CCAS et extralégales (+ épicerie sociale)
Action sur l'efficacité énergétique Rénovation thermique et équipements techniques Chauffage	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. Le solaire photovoltaïque (production d'électricité) marche aujourd'hui correctement, mais sans que la prochaine réglementation ministérielle ne soit connue Les énergies renouvelables : Dès qu'il y a une pompe à chaleur on y est. 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, soit très inférieur aux coûts prévus. Par ailleurs, le coût de la maintenance dépasse souvent le coût économisé. Pour que les installations solaires fonctionnent,	L'innovation thermique, RT2012, tous les permis sont en – 20%, La dynamique est d'aller vers le BPOS, bas carbone, en évaluant la consommation carbone. 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 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.	Travaux de rénovation thermique (isolation) Ventilation (VMC) 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 » Changement des chaudières après 15 ans d'utilisation Essentiellement chauffage au gaz Normes BBC et même BBC -10% pour les nouvelles constructions. Pas de volonté d'aller vers les BPOS Raccordement au chauffage urbain (mais pas toujours adapté aux besoins de consommation des bâtiments rénovés).

	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.		
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 dommage-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 moteurs 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	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.	Essentiellement du point du vue technique. Quelques expérimentations (VMC double flux, géothermie, solaire thermique, degré bleu) Mais préfèrent se centrer sur les fondamentaux : production d'énergie, ventilation, rénovation

	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.	Des gens vont se retrouver en situation très difficile. Nombre d'entre eux souhaitent l'individuel, donc pas de rotation. .	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
Obstacles / Propositions	Les installateurs ne sont pas bons. Du bureau d'étude aux chauffagistes, les difficultés s'accumulent. 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.	Niveau central Aujourd'hui les business plans sont établis avec des indicateurs qui ne sont pas actuels. Les loyers n'évoluent plus ; les impayés augmentent. 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	Norme du bâti et leurs coûts croissants Normes de rénovation imposées par les RT : problématique financière pour la rénovation thermique : pas toujours adaptée à la réalité du bailleur. 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.

	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. Heureusement qu'on a des spécialistes pour savoir où il faut aller chercher les bons bureaux d'étude. 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. Tant que cela ne fonctionnera pas, la précarité énergétique continuera.	doit être d'emblée prise en compte. Le bailleur doit faire du profit, mais profit pour quoi ? Niveau local Le plus difficile c'est le travailleur pauvre ; 1200€ pas d'APL imposable, et ce cocktail, c'est directement l'impayé, 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.	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 contradictoire. Ecarts entre économies attendues et réelles lors d'une opération de réhabilitation + effet rebond Complexité de l'individualisation des compteurs Crainte du changement parmi les salariés du bailleur, besoin d'acculturation aux innovations (taux d'effort, écogestes etc.) Difficulté de mobilisation des locataires Relation au politique complexe Manque de mobilisation des fournisseurs

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 œuvre est imposée aux entreprises énergétiques.

L'Ecosse, 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'Ecosse 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'Ecosse 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 connait 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	A l'échelle de GdW 2,1% en baisse	Non mesurés	Entre 2 et 3%
Comportements des populations / énergie	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, privation, heat or eat. Pour certaines démarches	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.	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.	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 compteurs 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.

	volontaires d'avoir un compteur à prépaiement, pour d'autres obligations pour cause d'impayés. Ceux équipés au gaz, chauffage collectif ou pompe à chaleur, s'en sortent mieux que ceux équipés avec des chauffages électriques ou individuels. Problème de l'inéligibilité à des aides. Précarisation de l'emploi et revenus en baisse Les banques alimentaires doivent de plus en plus vérifier si les bénéficiaires peuvent cuire les aliments afin de distribuer des produits adaptés.	Problème spécifique pour les travailleurs pauvres inéligibles. Contrairement aux idées reçues, les plus démunis consomment moins que les plus aisés.	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	

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 Neigbourhoods – 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 crée 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 Verbraucherzentrale, éventuellement cellules d'endettement mais pas de coopération spécifique avec les bailleurs Entreprises de logements sociaux, ville, fournisseurs, associations type Caritas pour Stromsparcherck 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. Un équilibre difficile : entre contraintes et innovations

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 doive 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 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 couteuses 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 électrique 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
Obstacles / Propositions	**Injonctions contradictoires** : objectifs courts vs long terme, hausse des exigences mais baisse des financements nationaux **Bureaucratie** : Problème de choix des fournisseurs dans le cadre du programme ECO avec risque de malfaçons et d'insatisfaction des locataires. Normes de plus en plus exigeantes imposées par le gouvernement écossais : HEEPS (classement en C), épaisseur des isolants imposée. Evolution constante des exigences. **Financemen**t : Problème du financement incertain et fragmenté pour les programmes de précarité énergétique. Problématique financière de la rénovation thermique pour les logements « difficiles ».	**Injonctions contradictoires** : normes, coût et cibles du logement social, manque de priorités du gouvernement **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. 11% de report des coûts des travaux, 6% à Berlin = risque de déménagement et de polarisation sociale + volonté de la ville de réaliser des travaux sans impact sur le loyer. Politique impossible du point du vue des bailleurs. **Bureaucratie** : Non prise en compte de la question fiscale pour la mise en œuvre du Mieterstrom (électricité renouvelable pour les locataires). Ordonnance sur l'efficacité énergétique : EnEV : exigences pour les performances thermiques en hausse, écart entre économies attendues et réelles, mauvais fonctionnement de la loi **Action collective** : manque de coopération et d'approche coordonnée	**Financement :** montants élevés des investissements dans la réhabilitation énergétique, les projets les plus ambitieux sont ceux qui sont financés par des fonds européens. **Juridique** : les bailleurs sociaux doivent avoir l'accord des distributeurs pour unifier les compteurs d'électricité. **Propositions** : investir dans une réhabilitation énergétique passive	**Injonctions contradictoires :** désengagement de l'Etat, baisse des aides financières mais imposition de nouvelles normes et d'un plafond de loyer **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 Incertitude sur le financement européen avec le Brexit (FSE pour l'équipe formation et emploi) **Social** : précarité, pauvreté et inégalités croissantes **Initiative** : le bailleur se positionne comme force d'intégration socio-économique du quartier

	Réforme sociale : Universal credit : risque de hausse d'impayés **Action collective** : coordination avec la ville non garantie, manque une approche coordonnée et sur la durée au niveau du gouvernement **Mobilisation** : Difficulté de mobiliser les locataires pour les travaux dans leur domicile, pour les conseils à l'énergie	entre les bailleurs et les acteurs locaux, manque de diagnostic partagé		
Action sur l'efficacité énergétique Rénovation thermique et équipements techniques Chauffage	Travaux de rénovation thermique (isolation) Suivi des appareils de chauffage (installation de pompes à chaleur) + eau chaude Négociation pour raccordement au chauffage urbain. Amélioration de l'enveloppe thermique pour réduire les factures mais risque de hausse des loyers Imposition de normes de plus en plus exigeantes par	Travaux de rénovation thermique à l'échelle de l'immeuble et du quartier : isolation, chauffage Suivi des systèmes de chauffage + de plus en plus déploiement de mini centrales de cogénération. Effet rebond Problèmes des calculs des économies attendues : effet « prebound » Imposition de normes croissantes par le gouvernement allemand	Constat de l'impossibilité de générer une réduction de la consommation. Un changement de paradigme de la réduction de la consommation vers celui de la hausse du confort. 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	Isolation : 70% des bâtiments, tous ceux avec des parois creuses (cavity walls) pour amélioration des immeubles Une difficulté pour les murs pleins (solid walls) Essentiellement chauffage au gaz individuel ou collectif, un peu de chauffage urbain Les bailleurs doivent atteindre une étiquette C d'ici 2025

	le gouvernement écossais		complexes et coûteuses à entretenir ».	
Innovations	**Technique** : Travaille en coopération avec Sunamp pour l'installation de stockage de chaleur dans les logements sociaux. **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 **Accompagnement** : Création de poste de conseillers énergie : conseils + mobilisation autour d'évènements liés à l'énergie, aux économies d'énergie (école, réunion entre locataires) + approche globale des problématiques	**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). Création de fondations par Gesobau et Gewobag pour des projets socio-culturels **Sur les prix** : benchmark et négociation pour achat collectif d'énergie **Changement d'échelle :** Rénovation de plus en plus envisagée à l'échelle des quartiers	**Expérimentation** : construction de la première « Passivhaus » méditerranéenne, adaptée à des hivers doux et des étés chauds (44 logements).	**Technique :** panneaux solaires **Organisationnelle** : Création d'une équipe CaN dédié au bien être des résidents et à la vie de quartier (60 ETP) **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 **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

PARTIE II

LES MONOGRAPHIES

Paris, sa banlieue et Les Hauts de France

Le Nord-Est Nancy Metz

Londres

Aberdeen

Berlin

Barcelone

I. Les cas français

Partie 1. Le logement social. Les enjeux de l'énergie et de la précarité énergétique. Paris et Les Hauts de France

Introduction

CHAPITRE 1. LA PRECARITE ENERGETIQUE : L'INNOVATION TECHNIQUE

1. Les innovations
2. L'innovation thermique. BPOS et logement passif.
3. Une difficulté : Les entreprises prestataires
4. Les relations bailleur / prestataire
5. Les injonctions contradictoires

CHAPITRE 2. PAUVRES, AIDES, IMPAYES ET SANCTIONS

1. Une classification des habitants précaires du logement social
2. Les aides
3. Les impayés
4. Les expulsions

CHAPITRE 3. UNE AFFAIRE DE BATI. PARIS / LES HAUTS DE FRANCE

1. La sensation de froid
2. La précarité énergétique. Une affaire de bâti

CHAPITRE 4. PORTRAITS DES GENS QUI ONT FROID. LES HAUTS DE FRANCE

1. Maisons individuelles réhabilitées
2. Maisons individuelles non réhabilitées
3. Immeubles en Chauffage collectif
4. Immeubles en Chauffage individuel

CHAPITRE 5. MALAISE DANS LE LOGEMENT SOCIAL A PARIS ET DANS LES HAUTS DE FRANCE

1. Trajectoires et portraits
2. Les dégradations : Incivilités, drogues, violences
3. Partir ou rester ?
4. L'espoir luit

CHAPITRE 6. L'ACTION COLLECTIVE ET SOCIALE

1. Bailleurs et entreprises
2. L'action collective
3. L'action sociale

CHAPITRE 7. TROIS TYPES D'INTERVENTIONS SOCIALES DANS LES HAUTS DE FRANCE

1. PACT
2. APSA
3. *Développement local et insertion*

Conclusion

Partie 2. La gestion de la précarité énergétique par Batigère Nord Est : source d'innovations dans le métier du bailleur

Introduction

CHAPITRE 1. LES ENJEUX DE LA PRECARITE POUR LE BAILLEUR

1. Le bailleur : Batigère Nord Est
2. La perspective du bailleur sur la précarité énergétique

CHAPITRE 2. TENTATIVE DE CARACTERISATION DES PROFILS DES PRECAIRES ENERGETIQUES

1. La situation familiale
2. Faiblesse des revenus et reste à vivre
3. Attitudes vis-à-vis des impayés locatifs et de charges
4. Sensibilité au froid, consommation et privation

CHAPITRE 3. : L'ACTION TECHNIQUE DU BAILLEUR ET LES INJONCTIONS CONTRADICTOIRES

1. Un écart entre les coûts et les économies réelles
2. Une priorisation indispensable
3. Une stratégie d'amélioration de l'étiquette énergétique
4. La gestion des fluides dans la démarche patrimoniale

CHAPITRE 4. AIDE A LA SOLVABILITE DES LOCATAIRES

1. Une réflexion sur le taux d'effort loyer + charges
2. La mobilisation des aides légales et extra-légales
3. Un effort de réduction des charges

CHAPITRE 5. L'ACCOMPAGNEMENT SOCIAL

1. Un outil interne : l'AMLI
2. Approche globale et préventive

CHAPITRE 6. LA DIFFUSION D'UNE CULTURE D'ECONOMIES D'ENERGIE

CHAPITRE 7. L'ACTION COLLECTIVE

1. Une culture du partenariat…
2. … mais un manque de coordination entre et avec les administrations
3. Des relations ambiguës et complexes avec les élus locaux
4. Le faible engagement notable des fournisseurs d'énergie

Conclusion

II. Les cas européens

Partie 3. Précarité énergétique et logement social en Ecosse ou la diversification du métier de bailleur. Grampian Housing Association

CHAPITRE 1. PRECARITE ENERGETIQUE ET LOGEMENT SOCIAL : UN ETAT DES LIEUX DES DEBATS ECOSSAIS

1. La précarité énergétique : un objet politique
2. Les enjeux du logement social écossais

CHAPITRE 2. PRECARITE ET VULNERABILITES ENERGETIQUES : UNE QUESTION D'INVISIBILITE ?

1. Les vulnérabilités individuelles subjectives
2. Les caractéristiques objectives
3. Conséquences de la précarité énergétique et capacités d'action des résidents

CHAPITRE 3. LA DIVERSIFICATION DES SERVICES DE GRAMPIAN HOUSING ASSOCIATION

1. La création d'une équipe de conseil budgétaire face aux réformes sociales
2. Amélioration du bâti : entre augmentation des exigences et baisse des financements
3. La création des postes de conseillers énergie face à l'instabilité du financement
4. Le choix des énergies renouvelables face aux restrictions budgétaires
5. Création d'une entreprise énergétique sociale dans un marché très concurrentiel
6. La recherche de nouvelles technologies

CHAPITRE 4. L'ACTION COLLECTIVE

1. La coordination entre bailleurs et autorités locales
2. Un besoin de coordination et d'intégration

Conclusion

Partie 4. Poplar HARCA ou comment le traitement de la précarité énergétique conduit à lutter contre les inégalités

Introduction

CHAPITRE 1. LES RAPPORTS DE FORCE ENTRE GOUVERNEMENT ET ACTEURS DU LOGEMENT SOCIAL

1. La politique des loyers : un rapport de force Etat - bailleur
2. Les impayés et les réformes sociales
3. Grenfell Tower : le point de rupture ?

CHAPITRE 2. PRECARITE ENERGETIQUE A TOWER HAMLETS

1. Pauvreté et précarité énergétique à Tower Hamlets
2. La perspective des locataires
3. La perspective du bailleur

CHAPITRE 3. LE TRAITEMENT DE LA PRECARITE ENERGETIQUE PAR L'ACTION TECHNIQUE

1. L'efficacité énergétique du bâti
2. Des expériences mitigées avec la transition énergétique

CHAPITRE 4. INTERNALISATION DE L'ACTION SOCIALE

1. Création du département Communities And Neighbourhood (CaN) au service de la cohésion sociale
2. Mobilisation des résidents pour les économies d'énergie
3. Le projet LEAP : conseils en énergie

CHAPITRE 5. L'ACTION COLLECTIVE LOCALE ET COOPERATION NATIONALE

1. L'action collective autour du lien social
2. L'action collective autour de l'emploi et la formation
3. L'action collective liée à la santé
4. Un frein : les partenariats institutionnels

Conclusion

Partie 5. Précarité énergétique dans le logement social en Allemagne : entre occultation, redistribution et prévention

Introduction

CHAPITRE 1. LOGEMENT ET ENERGIE : SOURCES D'INEGALITES STRUCTURELLES ET SOCIO-ECONOMIQUES

1. Les inégalités structurelles
2. Les inégalités socioéconomiques
3. Les risques d'inégalités

CHAPITRE 2. PRECARITE ENERGETIQUE : UN NOUVEAU RISQUE SOCIAL OCCULTE ?

1. Un manque d'indicateurs
2. L'occultation du problème par le système social allemand

CHAPITRE 3. DIFFICULTES DES BAILLEURS COMME ACTEUR DE LA TRANSITION ENERGETIQUE

1. Complexité des programmes d'efficacité énergétique
2. Les paradoxes de la transition énergétique

CHAPITRE 4. ECONOMIES D'ENERGIE ET ACTION SOCIALE

1. Les capacités de négociation des prix de l'énergie
2. Diffusion d'une culture de l'économie d'énergie mais difficulté de la coopération
3. L'action sociale

Conclusion

Partie 6. La pauvreté énergétique, ou l'émergence d'une « politique de l'habiter » en Catalogne

INTRODUCTION

CHAPITRE 1. LE LOGEMENT SOCIAL EN CATALOGNE ET SES ENJEUX ENERGETIQUES

1. Brève histoire du logement social
2. Les enjeux de la pauvreté énergétique dans le logement social
3. Un exemple d'une population vulnérable : les ménages de Habitat3

CHAPITRE 2. LES AGENCES DU LOGEMENT SOCIAL ET LA PAUVRETE ENERGETIQUE : UNE « POLITIQUE DE L'HABITER »

1. Réhabiliter l'enveloppe des logements
2. Agir dans les espaces domestiques

CONCLUSION

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

Paris et Hauts de France

François Bafoil

Résumé

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 ; massification 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 que 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).

Plan de l'étude

Introduction

CHAPITRE 1. LA PRECARITE ENERGETIQUE : L'INNOVATION TECHNIQUE

1. Les innovations
2. L'innovation thermique. BPOS et logement passif.
3. Une difficulté : Les entreprises prestataires
4. Les relations bailleur / prestataire
5. Les injonctions contradictoires

CHAPITRE 2. PAUVRES, AIDES, IMPAYES ET SANCTIONS

1. Une classification des habitants précaires du logement social
2. Les aides
3. Les impayés
4. Les expulsions

CHAPITRE 3. UNE AFFAIRE DE BATI. PARIS / LES HAUTS DE FRANCE

1. La sensation de froid
2. La précarité énergétique. Une affaire de bâti

CHAPITRE 4. PORTRAITS DES GENS QUI ONT FROID. LES HAUTS DE FRANCE

1. Maisons individuelles réhabilitées
2. Maisons individuelles non réhabilitées
3. Immeubles en chauffage collectif
4. Immeubles en chauffage individuel

CHAPITRE 5. MALAISE DANS LE LOGEMENT SOCIAL A PARIS ET DANS LES HAUTS DE FRANCE

1. Trajectoires et portraits
2. Les dégradations : Incivilités, drogues, violences
3. Partir ou rester ?
4. L'espoir luit

CHAPITRE 6. L'ACTION COLLECTIVE ET SOCIALE

1. Bailleurs et entreprises
2. L'action collective
3. L'action sociale

CHAPITRE 7. TROIS TYPES D'INTERVENTIONS SOCIALES DANS LES HAUTS DE FRANCE

1. PACT
2. APSA
3. *Développement local et insertion*

Conclusion

Introduction

Comme on l'a souligné dans l'introduction générale de ce rapport, les logiques d'action des deux acteurs – bailleurs et locataires – peuvent être appréhendées à partir des contraintes qui pèsent sur eux et qui ne sont pas identiques de l'un à l'autre.

Si le bailleur se trouve contraint à la fois par des impératifs d'entretien de son patrimoine, de respect des engagements climatiques et de livraison de logements peu onéreux, il se doit par ailleurs, de ne pas perdre de l'argent tout en répondant à l'impératif de service social.

Quant au locataire qui est contraint par les ressources, il cherche à payer le moins possible et à ne pas assumer de coûts supplémentaires.

Cela pour dire que les efforts d'investissements nécessaires à l'entretien du parc de logements le sont également pour la réduction de la précarité énergétique. Or, ils peuvent ne pas économiquement être rentables si, comme c'est très fréquemment le cas, il est rigoureusement impossible de répercuter ces coûts sur la facture de locataires dont la paupérisation s'accroît.

Une contradiction existe, donc, entre respecter et atteindre des exigences élevées en matière environnementale et fournir des logements les moins chers dans des quartiers, de surcroît, périphérisés. Si le bailleur s'oriente sur la qualité maximale, il ne visera pas les quartiers à aider. Si à l'inverse, il vise moins de respect de la norme ou encore tarde à réhabiliter le bâti, il fournit des logements qui sont susceptibles de donner lieu à davantage de précarité.

Avec les exigences thermiques très élevées qui pèsent sur le bailleur, des difficultés sont ainsi créées avec les locataires qui ne pourront pas payer les améliorations thermiques. On en arrive au constat que le bailleur qui respecte les exigences thermiques risque de se heurter à l'incompréhension des locataires.

Serait-ce alors qu'il convient de livrer des logements pas très bien isolés sans être des passoires thermiques, à des locataires qui ont un loyer modéré, mais qui ne sont pas trop bien chauffés sans être complètement insatisfaits ?

Comment faire mieux et plus (c'est-à-dire comment loger davantage d'individus) avec moins de ressources (notamment du côté locataires) ?

Comment associer le locataire à l'effort nécessaire ?

Est-il possible de jouer / peser sur les indicateurs ou les modes de calcul ?

Ce sont autant de questions auxquelles tente de répondre ce rapport sur la base de deux séries d'enquêtes conduites à Paris (et dans une moindre mesure en banlieue) et dans le bassin minier des Hauts de France. Ce rapport est divisé en sept parties.

La première partie se penche sur la stratégie du bailleur en illustrant les types d''innovation technique qu'il met en œuvre et les difficultés qu'il rencontre avec ses fournisseurs dans le processus de mise en œuvre.

La deuxième partie se penche sur la stratégie des locataires, en insistant sur le système d'aides publiques, mais aussi les impayés et les sanctions attachées à ce comportement.

Ayant analysé les deux acteurs, bailleurs et locataires, la partie suivante aborde la précarité énergétique sous l'angle de la sensation de froid et de la nature du bâti, en distinguant l'habitant en maison individuelle, propre au bassin minier des Hauts de France, et l'habitat collectif, propre à Paris.

Cette distinction faite, les portraits des gens qui ont froid peuvent être réalisés en commençant dans cette partie 4 avec les locataires des Hauts de France.

La partie suivante essaie de cerner ce qui distingue les locataires de Paris, marqués, du moins pour ceux qui ont accepté le principe de l'enquête, par un intense ressentiment et un profond sentiment de victimisation en raison des bouleversements qu'ils subissent.

Délaissant les locataires, les deux derniers chapitres s'attachent aux stratégies développées par le bailleur avec les associations pour l'assister dans sa stratégie sociale. Le chapitre 6 distingue ainsi l'action collective conduite avec les locataires, de l'action sociale conduite avec les partenaires publics et associatifs

Le dernier chapitre présente trois associations distinctes par la taille dont la tâche est d'accompagner les locataires en difficulté et en précarité énergétique.

Verbatim

Cette étude donne résolument la parole à ceux qui ont été rencontrés au cours des différents entretiens. C'est la raison pour laquelle on trouvera nombre de « verbatim ». L'intention est ici 1. de fournir des données brutes qui reflètent la grande variété des opinions 2. De prendre en compte les difficultés des bailleurs 3. De restituer une parole – celle des locataires - qui est rarement prise en compte 4. et tout autant que les analyses qui les accompagnent, de donner matière à discussion.

I. La perspective du bailleur.

Efficacité énergétique, innovation technologique et contrainte sociale

Cherchons d'abord à comprendre la perspective du bailleur. Son approche de la précarité énergétique repose sur deux piliers que sont d'un côté l'innovation thermique (I), et de l'autre, la relation avec les entreprises prestataires (II). Au-delà de la description des différents dispositifs innovants en matière énergétique, l'intérêt est ici de comprendre les difficultés qui surgissent en matière 1. d'incertitude technique des nouveaux dispositifs, 2. de comportements des usagers et 3. de déficits des entreprises prestataires. La notion d'injonctions contradictoires est en mesure d'éclairer (partiellement) ces difficultés qui pèsent sur le bailleur (III).

1. Les types d'innovations

La loi sur le Grenelle contraint les bailleurs à placer tous les logements en catégorie A et B, d'ici 2022. Pour réaliser cet objectif, la réhabilitation passe principalement par trois voies :

L'usage de nouvelles technologies et leur mise en oeuvre à l'image de nouveaux radiateurs. Plutôt que de créer des *Data center*, la stratégie adoptée par le bailleur parisien est d'installer les serveurs directement chez les habitants.

La rénovation thermique. Le but est de donner lieu aux « logements passifs » dans lesquels aucune perte d'énergie n'a lieu.

Ingénieur énergéticien « *Pour l'eau chaude sanitaire on commence à faire de la co génération en allant chercher les énergies fatales, l'énergie gaspillée dans les VMC, dans les eaux usées etc, toutes ces énergies qu'on gaspille* ».

Les énergies renouvelables. A ce stade, elles sont peu développées et sur Paris les éoliennes comme le solaire n'ont guère de sens. Le coût est trop élevé et les installations qui ont été faites ne sont pas concluantes.

Selon cet ingénieur « *on s'attendait à avoir des résultats intéressants avec le solaire. Le coût du gaz n'a rien fait pour favoriser car on avait des coûts à 50€le kWh et on pensait qu'il allait monter. Or maintenant il est à 35€. Mais le coût de la maintenance dépasse souvent le coût qu'on a économisé. Les installations*

solaires qui fonctionnent, il faut travailler sur toute la chaine de l'installation à la réparation. On a 4900m2 de capteurs solaires installés (janvier 2016) et globalement, cela nous fait 53 installations. Sur le papier, c'est bien, dans la réalité, cela ne l'est pas. La traduction des aides régionales sur les charges, ça a raté, heureusement que le coût du gaz a baissé ».

Or, parce qu'en matière de financement, les subventions baissent, il semble impératif d'obtenir le soutien des locataires, et pour ce faire il faut être au rendez-vous en matière d'efficacité. D'où la nécessité de contraindre l'opportunisme des entreprises prestataires en les forçant à s'engager. C'est la valeur du contrat passé avec elles. On y reviendra plus bas.

BPOS. Bâtiment à énergie positive et logement passifs.

Les bâtiments à énergie positive peuvent être alimentés par l'énergie solaire, la géothermie, les éoliennes ou l'hydraulique. L'idée est de produire davantage que le niveau de consommation moyen. Dans les Hauts de France, la stratégie dite de la 3ème révolution industrielle portée par les travaux de Jeremy Rifkin postule que les énergies peuvent être mutualisées et que les renouvelables vont l'emporter. C'est l'énergie circulaire ou encore l'autonomie énergétique. Certains bailleurs ont adopté le principe de la 3ème révolution industrielle à l'image de ce responsable de SIA.

Un responsable SIA

« *Un logement ancien a toujours plein de fuites. Un logement moyen c'est comme si on avait une fenêtre ouverte sur l'extérieur, on chauffe les oiseaux. On a fait une réglementation en imposant qu'il ne faut pas plus de 0,6 mètres cubes d'air par mètre carré pour le débit d'air. D'où vient ce chiffre de 0,6 ? Il vient du débit de la ventilation par le moteur et ce sont les Allemands qui l'ont construit. En France on a appliqué la même valeur 0,6 mais pas la même unité ! On est parti chez nous sur le BPOS. Du coup, on peut obtenir cette valeur de 0,6 mais sans avoir un logement plus efficient. En d'autres termes, on peut avoir des panneaux solaires avec plus de production que la consommation, mais un logement fuyant.*

II. Une difficulté : Les entreprises prestataires

Cela posé, d'importantes incertitudes grèvent ces nouveaux dispositifs technologiques, à l'instar des VMC.

Un ingénieur

On a beaucoup de retours que les VMC ne fonctionnent pas ou alors que les locataires l'abiment. On a testé une ventilation hybride et on a conclu que c'était assez performant. Mais c'est difficile à mettre en œuvre et selon l'usage qu'on en fait, tout change. La ventilation hybride, cela signifie que la ventilation mécanique ne fonctionne pas tout le temps. Il y a une différence entre le bas et le haut de la cheminée ; il y a une aspiration naturelle dans le collectif et le second effet c'est que le vent passant au-dessus du bâtiment, cela créé une aspiration.

De la théorie à la pratique

Si les bailleurs sociaux semblent en avance dans la mise au point des technologies et des solutions innovantes – à l'instar du remplacement des ballons par la réinstallation complète des chaudières ou par les mesures visant le logement passif – il apparaît que l'une des composantes essentielles de la stratégie innovatrice est souvent défaillante : l'entreprise prestataire n'est pas à la hauteur. Tous les bailleurs s'accordent pour les mettre en question que ce soit à Paris ou dans les Hauts de France.

Paris

« *Les installateurs sont mauvais. Les calculs sont faits avant examen, et ils ne sont pas corrects. Les bureaux d'étude ne sont pas au point. A la fin, on dépense de l'énergie pour évacuer la chaleur, c'est pitoyable.*»

Les Hauts de France

« *Le bâtiment essaie de se renouveler mais sur chantier, dès qu'il y a de nouveaux procédés, on voit que ça ne marche pas ; les compétences manquent. C'est un problème de formation : il y a les habitudes. Les petits jeunes sont formés par les vieux et sous leur autorité. Ils sont entre le marteau et l'enclume ; ils sont contraints par le rendement mais nous on demande d'employer les nouveaux matériaux et nouvelles manières de faire. Il faut être très attentif à la mise en œuvre sur chantier.* »

Concernant l'énergie solaire, la critique ne porte pas sur tant sur les capteurs (d'origine chinoise) que sur le dimensionnement que les opérateurs ne peuvent pas faire. Cette incapacité qui commence avec eux s'étend aux bureaux d'étude et aux exploitants. Examinons la chaîne des partenaires et les déficits qui les caractérisent :

Le bureau d'étude comprend l'architecte et les sous-traitants qui agissent sur le bâti, le thermique et les systèmes de chauffage et les courants faibles / forts ainsi que les paysagistes. C'est ce bureau qui propose le type de chauffage et le type d'équipement.

Sur ces bases, l'appel d'offre est mis au point.

Les entreprises qui gagnent le marché vont faire appel à des sous-traitants. Avec leurs bureaux d'étude, ils commencent par refaire les dimensionnements. C'est là où le premier problème apparaît car ils choisissent le matériel le moins cher, le chinois.

Puis, l'entreprise chargée de la pose doit savoir le faire. C'est là qu'apparaît l'autre problème. L'entreprise ne sait pas faire avec les renouvelables, les solaires, les pompes à chaleur. Ils ne savent pas faire les tests. Et selon un interlocuteur, ils refusent quand on leur demande, « *car ils n'ont aucune culture de résultats… Depuis un an, on fait du rattrapage. 10% à 15% qui fonctionnent de manière satisfaisante. Au vu des résultats, on s'est dit qu'on allait prendre des spécialistes par moyen : solaire ; autre. Les résultats ne sont pas formidables* ».

Le même constat se répète avec les systèmes de réglage. Ceux qui savaient faire la régulation dans les immeubles entre les parties chaudes et moins chaudes, ne savent plus le faire ou ont disparu du marché. Dans un immeuble, des parties sont plus ensoleillées que d'autres. Pour pallier les différences énergétiques, il convient de régler les conduits. Les professionnels actuels ne savent plus faire avec les installations d'aujourd'hui.

Les contrats bailleurs / prestataires

Comment expliquer cette perte de savoir-faire de la part des entreprises de pose ? Par le fait de la chute des prix. Les industriels ont pris les relais avec les bureaux d'étude qui font les calculs au plus juste.

Selon un ingénieur en chef

« *Le problème, c'est qu'aujourd'hui les industriels prennent la main sur ces types d'entreprise. Ils livrent le produit clé-en-main, réduit à la plus simple expression. Il ne faut pas se poser de question, et surtout pas de questions très spécialisées* ».

Selon ce spécialiste « *il y a des choses qu'on ne sait pas maitriser : les pompes à chaleur, on ne sait pas faire* ». Pourquoi ? Les pompes à chaleur sont livrées avec l'ensemble du dispositif. Il n'y a pas de raccordement électrique et les compteurs sont déjà montés. Les métiers d'autrefois ont pour cette raison disparu. Et comme les industriels au lieu de vendre une machine à 10 000€, la vendent à 50 000€, ils obligent le bailleur à faire la maintenance. Or, faute de savoir ce qu'ils livrent maintenant que tous les processus sont intégrés, les problèmes se multiplient.

Le même
« *les installateurs ne savent pas ce qu'ils ont installé, c'est la fiche bleue avec la fiche bleue et la rouge avec la rouge, mais mâle ou femelle ça, ils ne savent pas !* ».

Pour pallier ces défauts et contraindre l'entreprise prestataire, le bailleur parisien a modifié depuis 2015 le contrat de maintenance et leur a imposé un objectif. S'ils dépensent moins, ils gardent pour eux deux tiers de l'économie réalisée, et les locataires le tiers restant. S'ils font moins bien, une pénalité s'applique. Comme l'affirme une responsable de la direction territoriale Paris « *Quand on est en chauffage collectif, on a des contrats bien ficelés, les entreprises sont soumises à la norme sinon elles sont assujettis à des pénalités. Leur contrat les oblige à entretenir la chaufferie pour qu'on soit à la bonne température* ».

D'autres mécanismes sont mis au point pour limiter la précarité énergétique comme la prise d'engagements d'économies d'énergie auprès des locataires. Si ces dernières ne voient pas le jour, les sommes sont remboursées au locataire, et c'est l'entreprise qui paie la différence entre l'engagement qu'elle a pris et la réalité des économies faites. L'une des difficultés de ce choix est de savoir si les économies ne sont pas réalisées, la raison en revient à l'entreprise ou au comportement du locataire.

Les contrats passés avec l'entreprise prestataire s'étendent le plus souvent sur 7 ans. La coutume veut que ce soit la même entreprise qui fasse l'installation et la maintenance. Si jamais un problème surgit entre l'installation et la réparation, l'entreprise perd de l'argent « *Donc ils ont intérêt à bien connaître ce qu'ils installent* ». Tout cela est le fruit d'un long processus conflictuel.

III. Les injonctions contradictoires

Pour conclure, trois ensembles de réflexions s'imposent.

Le premier a trait à **la bonne conduite des travaux**

Pour réaliser les travaux de maintenance et les stratégies d'intéressement, il est nécessaire de former les entreprises de maintenance au calibrage, et faire des installations qui marchent d'emblée.

Un fossé semble donc séparer les études de la pratique. Mais pas seulement en raison des aléas techniques. Egalement parce que les études relèvent de la théorie tandis qu'à l'autre bout de la chaîne, personne ne sait comment les locataires vont se comporter.

D'où le second ensemble de réflexion qui renvoie au **comportement des consommateurs**

Une inconnue majeure concerne les comportements des usagers. Beaucoup de problèmes surgissent sur le plan du chauffage. C'est ce que recouvre l'expression « effet rebond ». Certains locataires ont beau avoir des factures d'un montant considérable, dès qu'ils disposent de nouveaux équipements ils augmentent leur consommation. C'est le cas du chauffage au charbon dans les logements miniers. La température était de 25° dans la pièce principale mais quand ils ont été équipés de radiateurs, la température est montée.

« *Des personnes âgées, on a rénové leur salle de bain, et à la place d'une baignoire on a installé une douche. Or les consommations ont terriblement augmenté parce que quand ils ont pu prendre des douches, ils n'ont pas arrêté alors même qu'avant, ils ne prenaient pas de bain, car ils ne savaient pas s'en servir et trouvaient que ça consommait trop d'eau* ».

Le troisième élément de réflexion finale renvoie **à l'incertitude même du bailleur tiraillé entre sa stratégie financière et sa stratégie sociale**.

C'est la traduction des effets de **l'injonction contradictoire** mentionnée en introduction de cette étude :

Placé devant la triple contrainte :

1. de respecter des normes élevées en matière de système énergétique et donc d'innover,

2. d'entretenir son propre patrimoine et financièrement de parvenir au minimum à l'équilibre,

3. de loger des individus faiblement solvables,

le bailleur se trouve sommé :

soit d'innover et d'investir sans espoir de retour ou alors au prix de l'exclusion d'une partie importante de la population ayant-droit du logement social,

soit de réduire ses investissements pour sécuriser davantage de clientèle

Un ingénieur SIA

« *Quand on construit un logement passif, on expérimente, les supérieurs voient l'économie, pas sûr que ce soit le social qui prime. Si le social c'était l'argument premier, ils accepteraient de dépenser plus. Où place-t-on le curseur ? Bien sûr il faut l'économie, mais il y a des choix qui sont discutables. Je n'ai pas le sentiment que ce soit cela. Le gros de notre travail, c'est l'amélioration du thermique pour l'amélioration de notre patrimoine. Or on ne peut pas augmenter les loyers. Du coup on entend parler plus de patrimoine que de précarité. Crument dit, nous investissons pour que les locataires paient moins. En matière de location, on est très serré, on ne peut pas augmenter ; et on ne veut pas le faire parce que des surloyers entrainent des impayés. Mais effectivement on en revient à la question : comment investir ?* »

D'où l'incertitude de certains responsables quant à l'affichage de leur stratégie orientée simultanément et nécessairement vers l'efficacité énergétique et la non augmentation des charges pour le locataire.

Le même

« *A chaque fois on annonce quand on fait des travaux qu'on va faire des économies on n'y arrive pas….Notre tort c'est peut-être de dire qu'on va gagner de l'argent, or on devrait dire qu'on va gagner en confort. 19° avec des parois froides on a l'impression de 18, ou 17°. Si on isole, on n'aura pas ce sentiment* »

Concluons ce chapitre des injonctions contradictoires en considérant les préconisations opposées qui pèsent sur le bailleur en matière d'innovation technique. C'est l'exemple concernant l'invitation à ouvrir ou à fermer les portes pour favoriser la plus grande qualité intérieure de l'air.

Le même

« Avec le fait qu'on utilise des matériaux moins consommateurs, d'autres problématiques vont surgir. Prenez, l'air intérieur. Pour favoriser la qualité de l'air intérieur, le ministère de la santé veut qu'on aère 30 minutes par jour pour aérer et éviter les microbes. A l'opposé, le ministère du logement, lui, invite à fermer pour économiser. Or l'intérieur est souvent plus pollué que l'extérieur. Cela tient à la fumée éventuelle des fumeurs, aux matériaux des meubles (qu'on sort des cartons et qui dégagent des produits nocifs), aux produits de nettoyage, etc. le secteur du bâtiment réfléchit dans le bon sens pour réduire les pollutions mais on s'aperçoit que les usages individuels sont beaucoup plus polluants de toute façon ».

Cet aspect fondamental du comportement de l'usager, on va le retrouver à plusieurs reprises dans les pages suivantes au niveau des priorités qui sont les siennes : tant en en matière de paiement du loyer que de la consommation de l'énergie.

Conclusion

De nombreux changements affectent depuis plusieurs années le métier de bailleur. Citons pêle-mêle : la crise ; la paupérisation accrue de la population pauvre ; l'accroissement des charges sur le bailleur, mais aussi le poids de la réglementation, l'introduction de nouveaux acteurs dans le jeu de l'affectation des logements, etc. Selon un des directeurs SIA :

« *On est à un tournant dans le monde HLM ; SIA était un bailleur très relatif car on encadrait et on contrôlait beaucoup l'accès aux logements. Maintenant la politique d'attribution a changé. C'est très réglementé et rigidifié. Il y a cet effet de l'obligation de loger les plus démunis. Les pouvoirs publics ont fait le forcing pour que tout le monde soit logé. C'est la loi DALO. On a 30 000 demandes par an et on en satisfait 3000* »

Si, donc, l'on peut comprendre que le consensus entre le bailleur et le locataire se joue autour du paiement du loyer en échange d'un logement décent et chauffé, il est certain que la

précarisation croissante de la population du logement social rebat les cartes et accroît l'incertitude qui pèse sur le bailleur. L'investissement n'est plus équilibré :

SIA

« Ce qui est compliqué pour nous, c'est que si on a toujours été en avance, on a toujours investi à fonds perdus. Le retour sur investissement n'existe pas pour nous, ceux qui font des économies ce sont les clients. Nous ce qu'on espère, c'est une certaine solvabilité. On peut toujours se dire que c'est parce qu'on l'a fait que ça marche mieux. Cela dit, on aperçoit une très nette précarisation des clients. Tous confondus. Il y a de plus en plus de ménages explosés. Cela impacte directement le logement »

Reste à considérer la stratégie concernant le patrimoine pour laquelle un document, le PSP est établi et dont on retient deux axes. Le premier axe est celui de la rénovation afin de remettre le logement dans une fonction d'usage plus attractive. Dans les Hauts de France pour une maison individuelle, le coût de la rénovation est d'environ 55 000€ / 60 000€ pour un bien largement amorti depuis longtemps et dont la réhabilitation va représenter un coût considérable pour le bailleur. D'où l'interrogation sur la raison même de cette rénovation (en dehors de l'obligation légale). Le second axe stratégique consiste en l'optimisation thermique.

Le modèle financier est donc de plus en plus celui de l'auto-portage en raison de la baisse des aides d'Etat. Pour cette raison, la vente aux locataires devient déterminante. SIA procède à 200 ventes par an, soit un tiers de l'autofinancement. Le reste est couvert par les loyers et les subventions.

Beaucoup de locataires veulent acheter mais peu le peuvent : à peine 10% d'entre eux. Dans le Valenciennois, ce chiffre s'abaisse à 5% (et l'endettement n'est pas pris en compte car ignoré). Dernier public visé, la vente à des acheteurs en dehors du parc du logement social.

II. Les locataires précaires.

Aides, Impayés et Sanctions

Après avoir examiné quelques stratégies d'innovation du bailleur et les difficultés qu'il rencontre pour remplir les deux fonctions qui lui incombent désormais – la charge économique et la charge sociale, considérons maintenant la perspective du locataire.

On privilégie ici trois approches :

1. Celle des locataires pauvres / précaires par le biais d'une classification qui cherche à distinguer les différents profils de pauvres / précaires.
2. Celle des aides dont les locataires peuvent bénéficier.
3. Celle des manquements dont ils peuvent faire preuve.

On en retient plusieurs points :

D'abord, qu'il existe au sein même de cette très importante population de précaires, un groupe « invisible » parce qu'échappant à toute forme d'aide : ce sont les travailleurs pauvres.

Ensuite, l'importance du système des aides français.

Le volume également très important des critiques adressées contre un système social qui ne favorise pas la responsabilité et pire, incite à la fraude par manque de contrôle.

Enfin, l'importance de l'indicateur que peut représenter le non-paiement du loyer pour appréhender la précarité énergétique. Celle-ci n'est pas seulement la résultante d'une déficience du bâti ou d'un manque d'investissement.

1. Une classification

Le travailleur pauvre

A côté des individus pauvres (<60% du revenu moyen), se trouve **le travailleur pauvre**, celui qui parce qu'il gagne 1200€ n'a pas droit aux APL et se trouve être imposable.

La responsable Valenciennes *« Le gros problème et le plus difficile, c'est le travailleur pauvre, 1200€ pas d'APL, imposable. Là on va droit sur l'impayé. On a envie de leur dire : restez chez vous ou alors faites des enfants. On n'a pas le produit pour les travailleurs pauvres. On ne sait pas faire du pas cher pour ces gens-là. En centre ville c'est cher ».* *« Une femme qui cumulait deux emplois, il fallait qu'elle soit près d'un tram, gagnait 1200€, APL 60€, payait l'impôt, 38% de loyer. Elle n'a pas pris, elle a pleuré, elle trouvait l'appartement très*

beau, mais elle pouvait pas. Tout était bien près des transports mais trop compliqué. Je sais pas où elle s'est logée. Elle était en structure d'hébergement ».

Le taux d'effort pour le logement est habituellement fixé à 33% mais cette limite peut être rehaussée jusqu'à 42% sous réserve de l'accord de la responsable.

La responsable de la gestion sociale de Douai
« *pour passer de 33 à 42%, je dois donner mon accord. On a des personnes âgées avec le minimum vieillesse, 750-800€, l'APL est très faible (car il n'y a plus d'enfant) si on ne passe pas 40%, le reste à vivre est cohérent. 800€ avec 400€ de loyer c'est possible avec 400€ en reste à vivre* »

Le problème, c'est le salarié, celui qui a 1000€ et qui n'aura pas d'APL, « *mais si vous avez 1100€ d'aides (RSA, allocations familiales, allocation jeune enfant, allocations quand les papas ne paient pas) alors vous vous en sortez car il a les APL*».

Le phénomène du travailleur pauvre frappe de plein fouet les grands groupes de la distribution et leurs filiales. Leroy-Merlin et Auchan travaillent désormais sur cette thématique du logement social. Leurs salariés ne peuvent pas avoir accès aux aides car ils gagnent trop : leurs caissières gagnent 80% du SMIC et ne peuvent pas se loger dans le logement social. Une famille de 4 personnes, doit avoir moins de 38 000€ et les locataires sont majoritairement à 60% de ce plafond, soit 22 000€. Pour cette raison, les grandes enseignes pensent à construire pour leurs propres salariés et viennent voir comment les bailleurs sociaux opèrent et à quel prix.

Les femmes seules avec enfants

Les femmes seules avec enfants, victimes de violence sont une population qui se rencontre souvent sans qu'on sache exactement combien d'individus cela représente.

La même
« *Souvent elles ne se déclarent pas pour avoir l'aide parentale, maintenant la CAF contrôle beaucoup, certains ont déclaré du RSA, RMI. La CAF reprend tout, et ils paient* ».
« *Des victimes de violence, oui il y en a. L'état nous impose des situations prioritaires par le Droit au logement ; On a le fichier de la demande et l'état nous impose de vider le SYPLO (toutes les 6*

rentrées on doit faire rentrer un SYPLO. Ce sont les gens qui passent par la préfecture : violences conjugales, à la rue, sans logement. Elles arrivent par le DALO, mais si la femme ne veut pas porter plainte, on ne peut rien faire ».

Les grandes familles de 6 ou 7 personnes

D'autres déficits affectent l'offre de logement social à l'instar des grandes familles de 6 ou 7 personnes pour lesquelles l'offre est absente, de même pour les jeunes travailleurs qui démarrent dans la vie. Le logement pour les personnes handicapées est également manquant.

La même

« *On nous demande de créer un certain nombre de logements mais à côté rien n'est fait pour les handicapés ; le programme est loin du centre-ville ; le bus n'est pas aménagé. Le logement est adapté et l'environnement ne l'est pas* ».

Il en va de même pour les personnes âgées.

La même

« *Les personnes retraitées au minimum vieillesse, c'est compliqué, et dès qu'on est au RSA seul* » .

Le cas particulier des locataires mineurs

SIA

« *Nous ce que l'on voit arriver de plus en plus, surtout dans le logement minier ce sont 2 générations. On doit avoir encore 2 ou 3000 logements payés par les mines. Comme le logement est gratuit, 2, voire 3 générations l'habitent. Ca fait dans les 20 000 personnes. Là on arrive à des situations désastreuses quand le papi ou la mamie décèdent. Ils n'ont plus d'argent, et on est dans une précarité extrême. Or il y a beaucoup de critères qu'ils doivent remplir pour rester* ».

Le handicap psychique

Le handicap psychique frappe semble-t-il davantage et en grand nombre les hommes plutôt que les femmes. A côté de la situation économique délabrée, s'y retrouvent des individus en situation de divorce. Selon la même responsable de Douai, confirmée par ses collègues du

bassin minier, « *Les hommes sont désemparés, si le père se sépare de sa femme, il ne se sépare pas des gosses* ». Deux familles sur trois se séparent et cela frappe tous les âges. **«** *Le gars s'en va à la retraite et la femme n'a jamais travaillé, il faut replacer la dame, psychologiquement* ». De plus en plus, le logement social s'occupe de cas psychiques et comme la loi maintenant fait obligation aux centres de santé de ne pas garder trop longtemps les malades, ces populations se retrouvent dans le logement ordinaire alors qu'ils sont très problématiques.

Douai « *ils devraient être à l'hôpital et se retrouvent dans le logement social. On ne sait pas faire. Il y a une déprise des services publics et la charge est reportée sur le logement social. Il va falloir se centrer sur ces publics fragiles* »

Une pathologie de pauvre. Le syndrome Diogène

Une pathologie ne peut être décelée que lorsque le bailleur peut entrer dans le logement. Il lui arrive alors de découvrir un amoncellement d'objets conservés par le locataire, rendant presqu'inaccessible l'accès au logement, et dans tous les cas présentant des menaces pour la sécurité sanitaire. C'est le syndrome de Diogène.

Responsable Lens « *Le syndrome de Diogène est fascinant, mais la réalité est horrible : les immondices qui font un mètre et la personne vit dessus. J'ai vu un couloir, la personne s'était fait un chemin come une tranchée sur un mètre de hauteur pour accéder à sa gazinière. Ailleurs, c'était des bouteilles d'eau, ils me répondent que s'il y a une inondation ils feront un radeau* ». *« Ce sont des personnes seules, plutôt des 50 ans, hommes ou femmes. Vous avez le syndrome de Diogène organisé (affaires, objets) et l'autre qui est désorganisé, la personne qui jette sa nourriture. C'est de plus en plus fréquent. A la limite c'est très français, on ne trouve pas ça chez les maghrébins* »

2. Les aides financières

Les aides sont très variées. Aux dispositifs financiers s'ajoutent les aides en nature (bons alimentaires de différentes sources caritatives). Mais quelles que soient leur ampleur, force est de souligner qu'il faut être dans un grand besoin pour en bénéficier.

Les aides

Elles concernent 1. les aides au revenu 2. les aides au logement 3. les aides à l'énergie du type tarif social qui dépendent toutes de critères sociaux (d'où l'exclusion souvent des travailleurs qui se trouvent juste au-dessus des seuils d'éligibilité) ainsi que 4. les aides complémentaires ou en nature des acteurs sociaux et caritatifs locaux

De cette variété des aides on peut conclure

d'une part, que ceux qui en bénéficient – au-delà des abus – en ont besoin pour survivre et que de nombreux individus en situation très fragile et précaire n'en bénéficient pas (c'est la très difficile problématique des travailleurs pauvres) ;

d'autre part, que certains locataires se plaignent de ne pas connaître les aides (notamment celle liées à l'énergie) quand d'autres regrettent qu'elles aillent toujours aux mêmes, ceux qui savent en profiter.

Une différence joue fortement entre Paris et la province.

L'on trouve dans la capitale, en plus des aides nationales, nombre d'aides propres à la ville. Paris est une ville riche. En regard de la capitale, les communes des Hauts de France ne bénéficient pas d'autant de moyens.

En plus des aides légales, on trouve à Paris les aides facultatives (qui viennent s'ajouter aux aides versées par la CAF sous certaines conditions). On peut ainsi cumuler une aide attribuée pour un an qui peut s'élever de 80€ à 250€ / mois.

Pour payer l'eau ou l'électricité, le FSL pourvoie à la demande. A Paris une aide de 250€ plafond peut être attribuée durant une période de 12 mois. Cependant le bailleur ignore si le locataire dispose de l'aide facultative.

Une conseillère. Paris :

« *J'ai une femme seule, 4 enfants, elle est fonctionnaire au ministère de la culture, elle cumule un APL à 296€, son loyer est à 1050€, et la ville nous verse directement 176€. Elle va avoir une aide du FSL car elle a une dette à 10 000€. Le FSL va verser 8170 (la différence tient au garage que le FSL ne prend pas en compte). Pourquoi s'est-elle endettée ? ce qui l'a perturbé c'est le gars qui est*

parti ; elle a fait une dépression (6 mois) et lâché prise. Elle a 40 ans, maintenant elle se remonte. Les jumelles ont 4, 5 ans. Si la dette augmente, le FSL dit que la dette doit être au montant du départ. Elle doit être stable, pour prouver que madame paie ses loyers. Si elle ne fait pas, elle n'aura pas la subvention de l'état, et donc on reprendrait la procédure d'expulsion ».

Les abus

Une remarque revient autant à Paris qu'en province, celle des abus que pratiquent / pratiqueraient certaines populations et qui alimentent un mécontentement important, sans que l'on doive parler nécessairement de racisme. Ce qui s'y trouve dénoncé, c'est ce qui rend possible l'abus : le laxisme de l'administration, le manque de contrôle, le principe de la déclaration sans nécessairement de preuve.

Paris rue du Terrage, une femme originaire de Djibouti, nourrice

« *Les aides de l'Etat : la première fois j'ai été surprise avec les aides, là où j'étais il n'y en avait pas. Au départ, je ne comprenais pas maintenant je trouve ça normal, c'est le système. Qu'on me donne quelque chose, c'est très bien ; je ne peux pas me plaindre car il faut travailler, et je travaille. J'ai l'aide de l'APL je l'ai toujours eue. Je n'en ai pas d'autres. Je n'ai pas eu d'allocation, mais c'est bien.*

Certains Africains oui c'est pour les aides. Je me souviens quand j'étais à l'hôtel, les africaines me disaient « fais un enfant tu auras des aides ». C'est l'éducation, notre enfance, partout où l'on va on part avec notre histoire, si vous avez grandi avec une famille aidée, ça vous paraît normal. Mais vous savez, les femmes qui font ça, elles ne peuvent pas vivre non plus très bien. Les aides ça ne suffit pas pour vivre. Et puis ce n'est pas bon pour les enfants de voir ça ».

Paris rue du Terrage, un homme, 59 ans invalidité

« *Il y a des très précaires, des cas sociaux avec un loyer très modéré. Les cas sociaux : pas de situation professionnelle ; des gens qui ne vivent qu'avec les aides.*

Ici il y a beaucoup de gens qui touchent l'APL. Plein de gens. Y en a beaucoup qui sont complètement imprégnés de ça, l'assistanat, la France est gentille, elle paie, on est la bonne pomme. On a trop habitué les gens en France. J'ai un frère qui vit aux USA, il est affolé de la France qui est devenue une poubelle, il me dit qu'on offre tout sur un plateau. »

Assurément pareils jugements ne s'alimentent pas seulement de la situation parisienne. On la retrouve également en province, dans les Hauts de France avec la problématique très particulière des Roms. La ville de Denain a fait l'objet de plusieurs reportages radio et écrits.

Un travailleur social

« *Les denaisiens sont attachés à leur coin et ils voient d'un très mauvais œil toutes ces aides à ce groupe. Les mamans Roms sont obligées de faire des gosses à 14 ans, pas de contraception. Les hommes créent des mini-entreprises et à partir de là ils ont le RSI et tout ce qui va avec comme aide. La précarité énergétique pour eux ? ils s'alimentent au poteau ! ils ne paient pas de loyer, ils squattent, et tout cela est très injuste pour les autres. Ils ne paient rien, ils accueillent toute leur famille, et c'est la sur-occupation, et les pathologies qui vont avec ; il y a des problèmes de ventilation ; déjà que le bâti n'est pas de grande qualité. Et là on crie au secours car nous, on ne sait plus faire, Ils ne parlent pas français. L'affaire rom : nos populations trouvent ça très injuste, ils ont tout* ».

D'où la question des droits et des devoirs qui découle de ces remarques fréquemment rencontrées. Faut-il accorder des aides à ceux qui ne travaillent pas et demeurent dans l'état d'inaction ? Plus loin, ne faudrait-il pas exiger une compensation de ceux qui en bénéficient ? Plusieurs professionnels du champ social n'hésitent plus à appeler de leurs vœux ce passage de l'assistance au « workfare », largement dénoncé comme injuste il y a quelques années.

2. Les impayés

Dans le parc Hlm trois types de logements coexistent :

Le PLAI (le financement du logement très social, avec un loyer très bas, de l'ordre de 5€/m2 ; c'est l'entrée de gamme (faibles ressources, revenus faibles), mais pas de différences en termes de qualité. Dans la construction neuve SIA fait 30% de PLAI ;

Le PLUS qui concerne 80% pour des loyers moyens.

Le reste : le PLS qui représente le haut de gamme, adressé aux professions intermédiaires, qu'il est difficile de louer**,** même sur la métropole lilloise

La paupérisation s'accroit, c'est pourquoi l'Etat force le bailleur à faire 30% de PLAI dans le neuf. A ne faire que du PLS, le bailleur serait déconnecté de la demande.

Le PLAI qui était marginal auparavant devient aujourd'hui très important, en raison de la dynamique de paupérisation croissante qui entraine la précarité de la demande et la restructuration vers les profils les plus fragiles. Les ressources allouées par l'Etat sont dirigées vers eux. Pour cette raison, ce modèle est porté par les bailleurs, le tout dans un contexte de revalorisation nulle des loyers et de croissance des impayés.

Quand les locataires ne peuvent pas payer, ce n'est pas la température qu'ils vont réduire, c'est le paiement des loyers qu'ils reportent. Entre les deux charges, ils préfèrent ne pas payer le loyer car la coupure intervient plus rapidement que l'exclusion.

D'une manière générale, on note une croissance du phénomène de l'endettement, soit que les locataires ne parviennent pas à payer leur loyer faute de revenu, soit qu'ils se sont endettés avec des crédits à la consommation qu'ils ne peuvent rembourser.

1. Paris / province les chiffres.

D'emblée une différence sépare Paris de la province quant au montant des impayés :

Paris la Sablière est un groupe avec en moyenne 0,95% d'impayés, avec des régions en impayés de l'ordre de 0,67%. L'objectif se situe autour de 1%.

Dans le Nord, SIA, les impayés représentent environ 2%.

A Douai, en mars 2017, cela concerne 680 à 700 débiteurs sur 5400 locataires, pour une somme totale de 460 000€/ mois

A Valenciennes, cela représente un montant 300 000€, pour 700 débiteurs, en règlement purement amiable. Au service du contentieux, la somme est à peu près de 664 000€

A Noeux les Mines, on compte 700 débiteurs pour 6000 logements.

Cette différence entre Paris et Hauts de France est indicatrice des niveaux de pauvreté des locataires avec des pics très importants dans les Hauts de France.

Au titre des causes de l'impayé, il y a bien évidemment la faiblesse du revenu disponible, mais bien davantage l'accident de la vie qui introduit une rupture dans la vie de l'individu, ou un endettement non maitrisé, ou bien encore un choix délibéré. Les auteurs d'impayés sont massivement des personnes isolées, disposant d'un petit revenu, ayant subi une perte d'emploi ou faisant face à des difficultés de tous ordres.

Se trouve ainsi souvent dénoncé par le personnel du logement social le fait que pour certains locataires, le paiement du loyer n'est pas une obligation mais une variable d'ajustement : il vient après celui des fluides.

De là, la notion d'abus : en d'autres termes, certains locataires entendent de plein chef ne pas payer leur loyer, considérant que de toutes façons ils ont droit à constituer un dossier pour la banque de France qui annulera leur dette, leur permettant de repartir dans ce parcours de non-paiement systématique.

A Paris, on note deux traits distinctifs par rapport à la province :

d'abord, une grande inégalité dans l'endettement, certains locataires ayant dix, voire vingt loyers de retards pour atteindre des sommes de plusieurs milliers d'euros, montants que l'on rencontre plus rarement dans le Nord.

Enfin, les personnels en charge de ces dossiers reconnaissent aisément la faiblesse de leurs capacités d'intervention. La procédure est codifiée, suivie et à un moment, elle échappe à celle/celui qui l'a initiée.

La procédure vis-à-vis de l'endettement

Une conseillère. Paris

« *Nous on ne fait rien, on n'a plus de fonds. Avant on en avait par agence, on distribuait mais c'est fini. On fait le lien avec les travailleurs sociaux de la mairie. Je pense que Paris c'est tellement la masse, on est davantage sectorisé, on ne peut pas aborder tous les autres problèmes.*

Ce qu'il faudrait c'est peut-être davantage de lien entre les institutions, les associations, la mairie mais ici, à Paris, chacun a la tête dans le guidon. Les assistantes sociales de secteur sont très sollicitées. Pôle emploi c'est très compliqué. Il y aurait besoin de davantage de ressources humaines dans toutes les institutions. On n'est pas dans la prévention, mais on est dans l'urgence, dans le curatif, dans le court terme ; on fait vite. On ne peut pas anticiper. On bouge si la personne

se manifeste. Parfois c'est long, les gens ne veulent pas. Ca peut durer un année »

Surendettement et dette

Le surendettement est un problème de poids, de l'avis de tous les interlocuteurs rencontrés. Dans le Nord pour l'année 2016, il représente 1,5 € million de pertes (créances mises en perte soit en raison des ordonnances de rétablissement personnel – effacement de la dette par ordonnance - soit 900 000 euros de rétablissement personnel). S'y ajoutent 600 000€ au titre des pertes qui ne peuvent pas être poursuivies. La dette cumulée en impayés est de 14-15 millions€ chez SIA.

Les évolutions de loyer, IRL sont très limitées, environ 0,5%. Les loyers n'évoluent plus ; ce qui est compréhensible si l'on considère le montant du RSA : 480€, et le smic : un peu plus de 1000€. Derrière, les ressources des locataires sont manquantes pour assurer les augmentations de loyers.

Une responsable sociale Valencienne

« *Aujourd'hui, en 2017, on note une croissance de dossiers avec RSA, c'est plus rare maintenant 2 CDI Il y a énormément de jeunes en contrat, petit contrats, insertion, il faut qu'ils se logent. Ca se fragilise beaucoup. On a un gros changement dans les impayés depuis 2010, et ça ne diminue pas. On s'aperçoit que plus ils sont entrés récemment, et plus il y a d'impayés. Il y a une explosion des dossiers banque de France, celle-ci nous dit que ça se stabilise, or on n'a pas cette impression* ».

Dès qu'il y a un impayé le service de gestion monte immédiatement un dossier à la Banque de France car avec le loyer, ce sont nombre de factures qui ne sont pas payées : santé, énergie, chèques en bois, c'est-à-dire les charges quotidiennes sur le foyer et qui créent un endettement général des familles.

Les juges appliquent désormais la règle du rétablissement personnel, (RP), c'est-à-dire qu'ils décident d'effacer la dette. Les enquêtes menées conduisent dans la plupart du temps à dire que le retour à l'emploi n'aura pas lieu, et donc pas de rentrée d'argent. En conséquence de quoi, la dette est effacée.

Responsable SIA

« Il faut donc conclure que nombre de CDI ne couvrent pas avec le salaire versé les dépenses et donc pas le loyer. Le coût de la vie est beaucoup plus élevé qu'auparavant. On ne sait pas faire le distinguo en matière de consommation, et par ailleurs on ne sait pas comment ils se chauffent. Aujourd'hui les business plan se font avec des indicateurs qui ne sont plus actuels. Les loyers n'évoluent plus ; les impayés augmentent ».

« *On est à un tournant car on est dans une obligation de loger tout le monde ; les pouvoirs publics nous obligent à être très sociaux et on a face à nous des gens dans une telle précarité ; l'équilibre est tellement fragile qu'on doit prendre en compte que les impayés vont augmenter. On doit faire du profit, d'accord, mais profit pour quoi ?* »

SIA. La politique d'assistance, aide accompagnement

SIA se caractérise non par une aide directe aux clients, mais par une politique de mutation et par une politique d'accompagnement. La politique de mutation consiste quand c'est possible, à déplacer les locataires sur des logements plus adaptés à leurs revenus et à leurs capacités de paiement.

Responsable Douai

« *on démarre sur le recouvrement des dettes. L'impayé c'est la porte d'entrée : qu'est-ce que je fais quand je ne peux pas baisser le reste à charge. Si on peut changer le T5 on peut muter vers T2 et là ça baisse. On a des endettés à 75% mais on ne le sait pas. C'est compliqué et ce n'est pas notre rôle. On peut être alerté par les entreprises qui font le contrôle annuel (chaudière etc) ils alertent le pôle patrimoine et ils reviennent vers nous. On voit alors si on a une porte d'entrée. On appelle les CCAS on essaie avec l'école. Quand on va les voir, c'est compliqué* ».

La politique d'accompagnement, elle, permet de mobiliser les aides départementales : le fonds solidarité logement. Selon le directeur « *Il y a une quantité de dispositifs de droits communs qui ne sont pas mobilisés et donc notre idée est de mobiliser le droit commun et cela, rapidement* ». Les associations sur le Nord sont très nombreuses, des centaines, qui vont des très grosses comme la Sauvegarde du Nord, la Vie active ou encore APSA à Lens (voir partie VI) à de très petites structures qui gèrent en direct des profils très particuliers (idem). SIA

travaille avec une quinzaine d'entre elles. Cette variété d'interventions et d'associations traduit la prégnance d'un esprit de solidarité dans le Nord.

SIA a pris le parti d'avoir des équipes de gestion sociale sur recouvrement amiable, sans aucun travailleur social.

« *On a considéré que ce n'était pas notre job. On a des prestataires de service comme pour l'entretien des chaudières. On les appelle, on leur décrit la situation d'impayés ; ça dépasse nos compétences et on les missionne. Ils font un diagnostic et suite à cela, on décide si on va sur de l'accompagnement (maximum 12 mois avec un objectif fixé dès le départ, c'est-à-dire la reprise du paiement)* ».

Le fonds social à l'échelle communal a été créé en 2011 pour accompagner ces populations. La commune est le partenaire des agences et représente un acteur incontournable dans l'attribution et dans les incidents de paiements. La grande majorité d'entre elles ont leur CCAS pour accompagner les personnes en difficulté.

Responsable Valencienne

« *On souhaite qu'ils soient à nos côtés pour sortir de la relation Locataire / Bailleurs, et pour que la ville pour laquelle c'est son administré, s'engage. C'est important pour un client débiteur de voir que ce n'est pas juste une question contractuelle avec le bailleur mais que la ville est là* ».

3. Les coupures

Ce phénomène est commun aux deux types de bâti, collectif ou individuel, le premier – le collectif offrant des solutions substitutives dont ne dispose pas la maison individuelle, du type raccordement à une prise collective. En l'absence d'une telle solution, on est condamné à vivre dans le noir.

Un jeune couple dans une maison rénovée, Wallers

« *Notre voisin, un petit vieux de 70 ans, lui ça lui arrive de vivre dans le noir, il a des coupures, il ne peut pas payer son électricité, sa retraite est trop petite. Quand ça lui arrive, on lui recharge son portable deux fois par semaine. Il a froid. Il boit, ses enfants ne viennent pas le voir ou très rarement, il est très seul*. »

A Paris, dans un immeuble du nord de la capitale quelques cas de coupure ont été mentionnés. Le chauffage est collectif dans cet immeuble, ce qui est une chance pour ceux qui risquent la coupure d'électricité, car ainsi, ils se branchent sur la partie commune qui se trouve sur le palier à côté de l'ascenseur.

Gardienne. Paris

« *C'est interdit mais dernièrement on a changé la prise avec une clé, c'est pas normal. Le bailleur est obligé d'être équitable avec tous, moi je suis forcée de faire ce qu'il faut pour avoir les mêmes choses mais pour des personnes comme ça. Ils ne sont pas venus nous voir, ce sont les locataires sur le palier qui se sont plaints car ils branchaient la multiprise sur le commun et c'est nous qui payons* ».

Une famille africaine, 3 ou 4 enfants, Le loyer s'élève à 626€, elle paie 157, 92€, le reste ce sont les APL à 478 €. Elle est arrivée en 2013. Le père travaille. La mère est née en 1983. Lul n'est pas déclaré et es enfants pas davantage.

La deuxième famille, nord africaine. La petite fille à 5 ans. Les parents ne travaillent pas. Ils ont entre 30 et 40 ans. « *Elle, elle n'est pas bien dans sa tête* » selon la gardienne. A chaque fois, l'électricité leur est coupée. C'était un logement réservé à la SNCF et qui a été redonné à ILF et c'est la préfecture et la mairie qui décident de son affectation. Ils paient 64, 04 cts pur un loyer de 350, 4€. C'est un studio. 34M2. Ils sont arrivés en 2002. Ils sont prélevés sur le compte et le compte, ce sont les aides sociales.

4. Les expulsions

Dans les Hauts de France, les impayés augmentent en relation directe avec la paupérisation croissante de la population. Cela posé, les expulsions sont plutôt rares et ce qui est notoire dans les entretiens avec les responsables, c'est la volonté d'éviter pareille issue et de trouver des alternatives à l'expulsion.

Douai

« *L'endettement et les impayés augmentent. Ca se pose partout avec toujours plus d'acuité. Notre vocation c'est d'aider les locataires L'expulsion reste une mesure extrême. Parfois certaines situations extrêmes quand tous les recours sont épuisés, mais ça reste de l'exceptionnel* ».

Noeux les mines

« On fait surtout une expulsion à l'amiable. On va rencontrer les locataires pour que le Jour J ils ne se retrouvent pas dehors sans aide, on les aide à s'inscrire, on contacte ceux qui vont les prendre en charge. On travaille avec les communes et les cellules de relogement. »

Conclusion. Un affaiblissement des devoirs

Tous les interlocuteurs en conviennent : la priorité pour certains locataires n'est plus le loyer. Dans la liste des priorités, certains paient d'abord les énergies, puis leurs impôts (quand ils sont imposables) et enfin, en dernier leur loyer. Pour plusieurs interlocuteurs, un virage dans la société s'est opéré dans le sens d'un relâchement du sens des devoirs.

Noeux les mines :

« Un loyer c'est 500€ un loyer brut, pas résiduel. S'ils ne paient pas le résiduel, la CAF arrêtera et ça passera à 500€. A 6€ d'impayé et même 2€ au bout de 3 mois, la CAF enclenche la saisine. Nous, c'est pas 3 ou 4 € qu'on paie. Si la CAF ne paie pas, on va devoir payer 500€. Je tiens à rappeler les règles : tout est devenu acquis. On est vraiment dans une société de consommation et les gens veulent avoir ce que les autres ont. Des débiteurs, qui ne travaillent pas, qui vivent des aides, même un résiduel ils ne le paient pas. »

Selon plusieurs interlocutrices, c'est à la base, dans les écoles, qu'il convient de repartir avec des objectifs simples et limités : apprendre à ne pas laisser la lumière allumée ; ne pas gaspiller ; apprendre à faire des économies, s'acquitter de ses charges.

Partie III

La précarité énergétique.
La sensation de froid et nature du bâti

Troisième entrée pour appréhender le fait de la précarité énergétique après celle de l'investissement thermique et du profil des locataires, celle que représente le bâti. Pour ce faire, commençons par la sensation de froid. Elle est très difficile à définir tant elle renvoie à la subjectivité individuelle en lien avec les traits sociologiques et personnels du locataire, On sera alors en mesure d'appréhender la question de la nature du bâti qui permet de distinguer les maisons individuelles des immeubles, ces derniers se différenciant selon que le chauffage est individuel ou collectif.

1. La sensation de froid

Pour le bailleur, le froid est en partie une question de norme mais cela ne répond pas complètement à la question car, in fine, au-delà de la question de la facture, c'est celle du bien-être qui se pose. Que peut-il faire quand la règlementation impose un niveau déterminé de chauffage et que les locataires se plaignent que la température est trop basse ?

Bailleur, Direction territoire

« *Personne jamais ne nous reproche d'avoir des factures trop élevées. Quels que soient les hivers, si vous avez un écart de facturation d'une année sur l'autre, personne ne vous fera le reproche. Si du moins on est bien chauffé. Toute la question est là : sont-ils bien chauffés ? On a des standards dans nos contrats, et là 19° et pas plus on ne le tient pas. 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 engueuler, c'est le froid. Certains nous demandent d'augmenter et sont prêts à payer* ».

Pour le locataire, la sensation de froid renvoie à différents critères : ceux de l'âge (et l'immobilité de la retraite), de la nature du chauffage (collectif ou individuel), de l'état du bâti, et jusqu'à la capacité de paiement. Les situations les plus sensibles sont celles des personnes âgées, logées en maison individuelle ancienne non réhabilitée et disposant de faibles, voire très faibles revenus.

Cependant quand les individus mentionnent qu'ils ont eu ou qu'ils ont actuellement froid, ce n'est pas une question d'âge. C'est principalement une question de maison individuelle et de bâti non rénové. C'est particulièrement net dans le bassin minier où les plaintes sont très nombreuses dans les maisons individuelles non rénovées.

On aurait tort de penser, cependant, que la sensation de froid, seuls les habitants des maisons la ressentent. En réalité, elle est partagée par tous ceux qui dénoncent soit l'absence de rénovation et de réparation, soit les malfaçons de la part d'entreprises qui interviennent sans souci de cohérence avec ce qui doit être fait.

Cela peut être lié également à une mauvaise information.

Une conseillère Paris

« *Ce que je remarque c'est que les personnes sont mal informées sur les charges. Les gens ne sont pas assez vigilants notamment sur l'eau qui coûte cher. Ils ne sont pas informés sur les charges individuelles. Les gens ne comprennent pas. Les régularisations sont très élevées. J'ai un monsieur avec 120€ d'eau chaude par mois, ce sont les enfants qui ne font pas attention ; sur les petits budgets ça fait augmenter le loyer. Ce sont les populations étrangères surtout car elles ne sont pas culturellement habituées. Sans doute la précarité est-ce davantage le logement individuel. Ici on réhabilite beaucoup, on fait le ravalement, fenêtres.* »

Par ailleurs, la problématique du chauffage collectif dans les grands ensembles, renvoie à la situation de l'appartement placé ou non entre deux appartements. Celui qui se trouve dans pareille situation est mieux chauffé que celui dont le mur donne sur l'extérieur au nord, soumis aux vents et au froid.

Couple 65 ans. Bois colombe

« *Aux extrémités des bâtiments, c'est froid, on a du monde à côté, mais pas eux. C'est beaucoup plus froid. Ils sont dans le couloir Sncf, avec le vent du nord et il arrive en plein dedans* ».

Couple de 80 ans ; Bois colombe

« *On est en bout de circuit et ça fait qu'on a 2° d'écart. Ce matin, j'ai 19°. Oui on a froid, quand on ne bouge pas, le soir. On sent une fraicheur, ça toujours été comme ça, on a une façade tout autour et on a froid tout le tour. L'installation avait été rajoutée et si nous on a 20, eux ici ils ont 22° ».*

Pour un couple de 80 ans Argenteuil

« *Oui on a froid parce qu'on est mal chauffé. Le problème, c'est le bout de course. On devient vieux, on a plus froid. Les thermostats sont dans les salles. La rénovation ? Extérieurement ils ont mis du polystérel. Ici ils ont bien rénovés, les fenêtres il y a 5 ou 6 ans. Ca a arrangé beaucoup ».*

2. La précarité énergétique. Une affaire de bâti

Réfléchir à la précarité énergétique se pose dans des termes différents,

selon que l'on parle de logements collectifs pour lesquels deux types de chauffage existent – le chauffage collectif ou le chauffage individuel,

ou que l'on parle de logements individuels pour lesquels il n'y a que des chauffages individuels.

Commun à ces deux types de logements on trouve la problématique de la vétusté du bâti qui occasionne plus ou moins de perte énergétique et donc d'effort pour le bailleur. A ce titre, même si la loi dite du Grenelle est la même pour tous, le bailleur se trouve confronté à de investissements différents selon qu'il doit réhabiliter un immeuble vieilli ou bien des maisons individuelles qui sont très fréquentes dans les Hauts de France.

Approfondissons cette distinction entre logement collectif et maison individuelle à partir des préférences de chaque acteur, bailleur et locataire.

Le logement collectif

La préférence pour le chauffage collectif ou pour le chauffage individuel peut être ramenée à une question de revenu mais aussi de responsabilité. Ce ne semble pas être une ligne de clivage entre bailleurs et locataires.

Le bailleur peut préférer l'individuel au motif que le collectif occasionne trop de problèmes en cas de difficultés, ou bien le chauffage collectif car il n'a aucune information sur ce que paie le locataire en cas de chauffage individuel

Responsable territoriale Paris

« *Des défauts de paiement sur la facture ? Quand on est en chauffage collectif, on a des contrats 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. Quand on*

est en chauffage individuel, ce qui est compliqué pour nous c'est qu'on est en dehors de la boucle : on est chargé d'entretenir le collectif mais la facture est payée en dehors de nous, elle est payée à EDF. On ne sait rien là -dessus. Ce que l'on sait 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.
Régulièrement on passe de l'individuel au collectif c'est difficile car on leur enlève quelque chose qu'ils maitrisaient et par ailleurs on n'est pas sûr que cela leur sera moins cher puisqu'on ne sait pas ce qu'ils paient »

L'argument majeur de la part du bailleur en faveur du chauffage individuel semble bien être la responsabilisation du locataire, au prix de la visibilité qu'il interdit - « l'intérieur » de la boucle à l'instant mentionnée – même si chacun reconnaît que l'individuel est davantage inégalitaire.

Le locataire peut pour diverses raisons accepter l'un ou l'autre mode de chauffage :

L'individuel parce qu'il maitrise sa consommation et sait la baisser quand il considère que 19° c'est trop élevé ;

Le collectif, parce qu'il pense que les autres paient pour lui, semblable au « passager clandestin » qui tire profit de l'usage d'une ressource collective.

N'était que, compte tenu des populations en question toutes enclines à adopter le même comportement, il n'est pas sûr que le bénéfice individuel soit plus élevé au final.

Bois colombe couple 65 ans :
« *Ici c'est collectif, en face c'est individuel et c'est beaucoup plus cher. Ici tout est collectif et on préfère, c'est moins cher. Peut-être pas actuellement mais je pense que oui ».*
Pour conclure c'est de tempérer soi-même et à nous de voir si on a chaud ou pas chaud. Le chauffage individuel, c'est pas plus mal si t'as besoin que d'une pièce. Ce serait intéressant de voir si ceux qui sont changés, sont mieux »
« *Nous on ne gère pas, c'est le technicien qui décide de la chaleur : 19° dans les chambre et 21° dans les pièces à vivre. Ca suffit, plutôt ca suffisait quand il y avait du monde dessous, au-dessus c'est le grenier. On ne voudrait pas que ce soit plus* ». »

Bois colombe couple 80 ans :
« *Je préfère l'individuel, je ne sais pas si ça va être plus cher ou moins cher, ce que je trouve c'est payer tous les mois, comme ça au mois de février, on a la régularisation. C'est bien mieux que le*

paiement global. On sait qu'on a chaque mois 25€ d'électricité et 25€ de gaz / mois (chauffe eau et cuisine). 75€ / mois (chauffage). Là-bas j'aurais la totalité en gaz. (chauffage compris dans le gaz là-bas).

Maitriser sa consommation, se chauffer comme on l'entend (c'est-à-dire plus si l'on en ressent le besoin) dépend de la capacité de paiement. Donc, le chauffage individuel est plus inégalitaire.

Responsable, (Paris)
« *Quand on est en collectif c'est sans doute bien pour la précarité ; l'individuel, c'est moins égalitaire. Le collectif, c'est plus égalitaire. Avec les compteurs de calories dans chaque apparemment, ça va peut-être changer. Mais ça coûte.*
Le collectif, je ne suis pas d'accord car on ne voit pas ce qu'on dépense ; On a moins de soucis sur les résidences individuelles. Quand vous avez un problème de chauffage, tout le monde est impacté. A l'inverse, l'individuel c'est vrai que c'est inégalitaire. La pauvre mamie qui n'a pas d'argent elle souffrira car elle devra fermer sa chaudière. Je pense que les gens sont plus en faveur du chauffage individuel (tant qu'ils ont de l'argent) »

Une première distinction sépare l'immeuble de la maison. Dans les grands ensembles, la précarité énergétique est rare mais là encore, cela dépend de l'état des rénovations et de la localisation, et de façon ultime de la subjectivité (le ressenti du froid), de l'âge etc. En revanche, dans les maisons individuelles qui ne sont pas rénovées, la précarité énergétique peut être très importante. On parle alors de passoires thermiques et c'est dans ces installations que l'on trouve une majorité de ménages pauvres.

Conclusion

La distinction est donc importante entre Paris et la province où l'on trouve un grand nombre de maisons individuelles. C'est l'objet des deux prochains chapitres, le premier s'attache aux profils des locataires de maisons individuelles dans le bassin minier des Hauts de France ; le suivant se penche sur les locataires des immeubles à Paris et en région parisienne.

IV. Portraits des gens qui ont froid

Faibles revenus, bâti défectueux, périphérisation

Les Hauts de France

Forts des données tirées des chapitres précédents, penchons-nous maintenant sur les précaires énergétiques. La présente partie s'attache à plusieurs portraits de locataires du bassin minier des Hauts de France dont la plupart habitent les *Maisons individuelles* massivement non réhabilitées (Escaudain, Denain, Raismes, etc.). Quand elles sont réhabilitées (comme à Wallers par exemple), la sensation de froid est absente, mais on note la capacité de paiement du locataire. Si l'on considère les quelques exemples relatifs à des locataires en *Immeubles* à chauffage le plus souvent individuel, force est de conclure à l'absence de froid.

Dans chacun de ces portraits de locataires du bassin minier, on s'est attaché aux quatre dimensions 1. du revenu, 2. des dépenses, 3. de l'état du bâti et 4. de la sensation de froid.

Le bassin minier. Quelques données

Rappelons qu'historiquement il s'agit d'une société de mines, qui va des puits de Lens, à ceux de Béthune, et plus loin de Douai avec environ15000 logements. Les mines ont encore une caisse des mineurs (la ANGDM agence nationale de garantie des mineurs) qui paie l'intégralité des coûts : les loyers pour les veuves, une indemnité chauffage (l'équivalent charbon). Il reste aujourd'hui environ 2000 individus bénéficiaires.

Plus généralement, le problème tient au fait que les individus qui ont toujours compté sur quelque providence, aujourd'hui n'en bénéficient plus. La providence d'antan a disparu et les revenus sont trop faibles pour rester dans ce type de logement ou pour couvrir les dépenses.

Un responsable SIA Douai

« Sans faire du Zola, on est dans une période de transition entre les houillères providence, l'État providence, les élus providence, et maintenant plus de providence car les communes n'ont plus rien. On est arrivé au bout du système.

Le grand père a travaillé 10 ans, le père n'a jamais connu l'emploi, et les enfants ne se posent même pas la question d'y accéder. Ca représente beaucoup de gens. Des familles qui vivent avec le RSA, les allocations familiales. 480€ avec le RSA, il reste 250€ quand le loyer est payé ; la part à charge est environ de 200€ ; 250 le reste c'et l'APL, ça fait un loyer à 450€ pour 65/70m2 ».

Ce sont des personnes qui vont se heurter à des difficultés de paiement de loyer. On note 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 12 mois, le dossier passe en procédure contentieuse (il y a environ 1500).

I. Maisons individuelles non réhabilitées

Couple avec deux enfants (9 et 11 ans)
Escaudain, la cité minière
Maison minière non réhabilitée

Revenus, Les deux au RSA

Lui : « *Pour être franc, je ne cherche pas de travail, car de toutes façons j'ai pas le transport, je peux pas me déplacer. La mobilité c'est capital.*
Ils ont mis le permis à 1€ pour les moins de 25 ans, mais il faut une promesse d'embauche et il faut pas que ça soit desservi par les transports en commun et en plus un travail de nuit, ca ne peut pas aller ».
Le boulot, c'est dur, ça n'aboutit pas parce qu'on n'a pas de permis, le transport c'est un gros problème, Karim : pour le permis, j'ai eu une aide de la mairie, j'ai payé que230€ la première fois après je payais les heures

Dépenses :

RSA : 780 € avec les enfants
Loyer il est 460€, les APL 435 donc je rajoute 25€
L'eau c'est 45€,
Chauffage, on paie par mois 80€ gaz,
Electricité 30€ et à la fin de l'année j'ai la régulation de gaz 400€ (soit 110€ de gaz/mois), et 70% soit 35€ d'électricité /mois.
On fume pour 35€/mois

Si on travaille tous les deux, on n'aura plus d'aides. Ca vaut pas le coup de travailler.

On ne part pas en vacances, pas les moyens. Les enfants ils vont chez le parrain.
Les enfants pour aller à l'école ils font 20' aller et retour et ils font ça 4 fois / jour, la cantine c'est pas possible avec 2,80€, les deux ça fait 5,60€ on ne peut pas. On n'a pas le

droit aux aides, on dépasse de 20€, ça serait 1€/le ticket. On a demandé la croix rouge on ne peut pas. Je ne sais pas pourquoi. J'ai demandé l'an dernier. Refus. Je n'ai pas demandé cette année.
Je leur fais à manger midi et soir, on n'a pas le choix, des pâtes, c'est ce qu'il y a moins cher, très rarement de la viande, c'est trop cher. Nous c'est pareil. On fait des pâtes.
Je n'ai pas de bons alimentaires, ils disent qu'on dépasse le barème, il faut toucher moins de 650€ enfin apparemment, je sais pas trop. Ils prennent en compte les charges et comme on paie tous les mois et ça fait pas trop,

Une fois par mois on fait les courses, le gros c'est mon frère qui nous accompagne avec la voiture et tous les deux jours on achète chez Netto, (comme Lidl) »

L'état de la maison

« Quand on est arrivé on a tout refait, ils nous ont filé un bon de 250€ pour la peinture.
Les volets ils ne tiennent pas car le rouleau pour le volet extérieur est à l'intérieur et quand on ouvre la fenêtre on le casse.

La porte du garage est en fer et celui qui est venu c'était un menuisier ! la porte ne ferme plus à clé.
Ca fait 6 mois qu'ils viennent changer le plafond de la salle de bain, C'est bidon, le lavabo se décolle, le placo décolle, le plafond est moisie,
L'entreprise qui est venue elle ne voulait pas faire ça, mais refaire toute la salle-de-bain, et depuis on attend.
On prend des douches, mais ça n'a été carrelé qu'à 30cms en haut de la baignoire. Du coup, ça asperge tout.
Je voulais remettre en peinture mais le placo vient avec ».

Lui (22 ans) et Elle (24 ans), Une petite fille de 2,5 ans.
Raismes, cité minière

Revenus

Dylan a en moyenne 1100€

Moi j'ai la prime d'activité d'allocation de base, 495€

Soit 1600 par mois

Dépenses

le loyer est à 187, 41€ que je verse, 379€ donc le loyer donc 576€

174€pourle gaz et l'électricité et en plus j'ai une facture rappel de 1795€ et donc par mois ça fait 340€,

35€ pour l'eau chaude

Une voiture, elle nous coûte 83€ d'assurance, et pour l'essence, on a 70€

Il nous reste environ 1000€ / mois

L'état de la maison

« *On vit dans le bas, trois pièces mais d'une humidité horrible, les murs suintent ; j'ai enlevé le papier tapisserie, du coup tout est plein de flotte derrière.*

Les deux chambres du haut sont invivables, on n'y va pas, le plafond et tout a failli s'écrouler. C'est la chambre de Louna

« *Les toilettes toute la tapisserie s'enlève, les lambris s'enlèvent et c'est partout pareil, c'est une passoire. J'ai plein d'eau dans la cave.*

Toutes les maisons alentour, elles sont en meilleur état. Les personnes avant nous, ils n'avaient pas tapissé et quand je suis arrivé j'ai tout enlevé et je suis tombé sur cet état lamentable. C'est une horreur. Les travaux sont en 2018 » ;

Denain

Lui 27 ans, deux enfants, peintre en bâtiment au chômage ; elle 25 ans.

Revenus

« Je ne travaille pas, j'ai plus de voiture, elle est tombée en panne. Ma femme, elle, elle est dans la boulangerie, elle est à la vente. Je suis au chômage et je n'ai que 1000€ / mois et elle est 900€, c'est compliqué avec deux enfants,

On ne part pas en vacances, et moi je travaille pendant les périodes de vacances, les petits partent avec les parents.

Dépenses

Le loyer, 309€ et les APL je ne sais pas trop, c'est elle qui s'en occupe, on paie 150€

On a 900 € qui partent chaque mois avec toutes les charges.

Il nous reste 600€/mois pour les courses.

On a les parents, ils peuvent garder les enfants, les miens travaillent, mes beaux-parents travaillent et habitent pas loin, c'est pour ça qu'on reste là.

Mon travail, je fais beaucoup d'intérim ça fait quelques mois que c'est compliqué, je suis qualifié dans mon travail, Pole emploi, l'intérim, ils me disent que je peux me débrouiller tout seul, ils ne cherchent pas trop, ils veulent pas se mouiller,

Je vais voir les boites et les anciennes boites pour lesquelles j'ai travaillé, ils nous appellent quand ils ont besoin

Faut tomber au bon moment pour trouver un boulot sûr, c'est dur, je ne suis que dans le bâtiment, pas l'industrie, ça c'est différent beaucoup plus dur, on fait que des déplacements, j'ai travaillé à Sochaux, je travaillais avec des cuves en dessous j'ai eu peur, les patrons ils savent, et là on m'a appelé pour Bordeaux

Tant que mes parents sont là je ne peux pas bouger, ma grande sœur habite pas loin,

Ma femme ne veut pas partir tant qu'il y a ses parents ».

L'état de la maison

« *Il y avait plein d'humidité, ils devaient venir faire les réparations, mais c'est moi qui les*

ai faites. Ils doivent venir pour la VMC, ils font la mesure mais ils ne viennent pas ; Ils nous envoient un courrier pour la toiture, on prend la journée et depuis octobre 2016, ils ne viennent pas, il y a des trucs qui s'en vont sur la toiture. Ils nous ont dit septembre octobre, j'ai une fuite de gouttière, ils prennent les mesures et disent que c'est pas eux,

Le jardin pareil, avec des trous et des herbes et c'est moi qui l'ai fait. Ils nous avaient dit qu'ils le feraient mais ils n'ont rien fait,

Ils ont changé les portes en haut. Les entreprises de menuiserie c'est pas les toits. Mais savoir comment et si SIA insiste, je ne sais pas ; je ne sais pas comment ils gèrent

Pareil pour la chaudière, ils sont venus rapidement, les radiateurs ne chauffaient pas, il y avait une pièce défectueuse et il fallait faire une purge et là ils sont venus.

L'hiver, je ne suis pas frileux, mas il y a des courants d'air partout, Et on entend tout de la voisine, il n'y a que les chambres qui sont isolées avec placo et doublage, mais en bas c'est directement la brique et le plâtre au-dessus.

J'ai imperméabilisé les murs extérieurs, mon voisin travaille dedans et il m'a filé le produit à pulvériser. Il sait que la maison est en plein vent.

Les travaux, ils mettent n'importe qui, toutes les prise sont peintes, les plinthes étaient peintes, de l'acrylique sur la brique, j'ai tout gratté et tout enlevé »

Froid

Non, froid je, n'ai pas froid, on allume un peu la nuit on est moins actif, mais la journée on n'allume pas, on bouge, les enfants jouent, ils sont petits, on a mis le thermostat à 15° mais 15 ça me va.

Denain

Elle 50 ans, 3 enfants à la maison, une fille qui est en ménage

un petit fils de 2 ans et un autre de 6 ans,

Revenus

la mère : Renault c'est l'intérim, ça dépend des heures qu'on fait, plein pot c'est 1400€

dépenses

Loyer je paie 159 (les APL 316€), le loyer 475€

Electricité au mois 74€ et 118€ de gaz,

Il y a l'assurance voiture et maison (70) et internet (41€)

On me paie à peine 10€ pour l'essence,

En vacances, généralement non on n'y va pas, mais cette fois, avec la troupe, on va à Argelès deux semaines, en été.

Etat de la maison

Avant il faisait froid, dans toutes les pièces, y avait beaucoup d'humidité, la tapisserie se décollait toute seule, ils sont venus en juillet, ils nous ont fait déménager 3 mois dans la maison d'en face, une maison tiroir. Les travaux c'est du rafistolage, les plafonds sont faits mais pas la toiture. Le salon de la salle à manger ça se décolle, il y a des fissures, ils n'ont pas bouché, la peinture ils ont mis sur le plancher, et au fur et à mesure qu'on marche ça s'enlève.

La dernière réunion sur la réhabilitation car l'entreprise a fait faillite, et à l'heure d'aujourd'hui il y en a qui attendent depuis un an dans un tiroir ; le voisin d'en face il a déménagé au mois de décembre, et il y est toujours. A côté ils ont relogé des locataires et ce sont eux qui ont coupé la pelouse.

Escautpont

Marc : emploi aidé en Ressourcerie depuis novembre 2015 et Audrey : emploi de droit commun en CDI à la Générale des Services avril 2016.

Un enfant

Revenus

2 allocations spécifiques solidarité : 503€ chacun, donc pas de RSA et cette année c'est 488 (parce qu'il y 30 jours en février 440 €, c'est 15€/jour par personne, week-end et vacances compris)

on gagne 1000€ tous les deux.

Dépenses

Le loyer plein est à 408€, 379€ APL donc 27 € de reste / mois et l'an dernier 75€ quand je travaillais. Ca a monté à 200€ et là c'était la catastrophe,

vaut mieux pas travailler qu'il dit.

30€ de loyer

200€ de charges électricité et gaz, c'est le gaz le plus cher

(je rembourse 140€ de charges impayés)

100€ de remboursement de la dette (notre endettement est de 5000€, les régularisations de gaz, électricité

35€ internet, tv et l'illimité portable (SFR)

25€ l'assurance maison), SIA prélève 2€ (pour sa protection des murs)

82€, les cigarettes, le tabac, on le prend en Belgique, on a les tubes avec et le briquet, je les roule, pour les deux, Marc il les roule, Je dois arrêter, il faut que je baisse à 15 clopes par jour.

33€ pour l'assurance voiture (tous risques) et 28€

O*n ne mange pas le midi, c'et l'habitude, on grignote, le gros repas c'est le soir,*

Le froid

« *c'est une catastrophe pour l'isolation, courants d'air, on voit le jour par la serrure de la porte, ils veulent pas changer la porte car la porte est neuve ; les fenêtres que des courants d'air, en haut c'est pareil, le plafond n'est pas isolé et la cave il y avait de l'eau, ils ont mis un puisard*

La journée je chauffe pas trop, je chauffe l'hiver,

J'ai froid tous les soirs, je suis très anxieuse j'ai les cachets, je ne mange pas le midi, on

grignote, je mange des cochonneries tous les deux, on grignote, pain saucisson
J'ai froid parce que j'ai faim ou la fatigue.
S'il ne fait pas 20° j'ai froid,
La nuit ça peut être la fièvre,

En hiver, quand il y a du soleil froid en haut, même quand il y a le chauffage,
La chaleur je la mets la nuit car j'ai froid, et l'été chaud dehors, frais dans la maison et frais en haut.
Et ma mère me dit que s'ils réparent tout ça sera très chaud.

Le problème, c'est qu'il y a des fuites dans l'escalier, des trous, des petites fissures, la personne de SIA est venue, ils ont fait un rapport en octobre et depuis rien.

Les fenêtres ils les ont toutes faites mais ils n'ont pas remplacé le châssis.

Je paie 27€ de loyer mais 200€ de chauffage
Et on fait gaffe à pas chauffer n'importe comment, et on a mis une douche pour ne pas avoir de bain, Florian il prend encore son bain dans son truc de bébé

Lui
« *Oui, J'ai connu le froid, coupures d'électricité et ou de gaz, on a eu ca il faisait super froid, Audrey c'était prélevé sur son compte, elle faisait des rejets à la banque, je lui disais de faire gaffe mais elle continuait et on s'est retrouvé avec des grosses factures et on s'est retrouvé coupé, Engie n'a pas voulu aménager et on est à EDF. Ca arrive en fin de mois, on n'a plus d'argent.* »

Méricourt
Homme 55 ans, d'origine sicilienne
50m2 = une pièce, une chambre et salle-de-bain et cuisine et un petit débarras

Revenu
450€ mois :

« *J'ai le RSI invalidité sauf que je n'ai pas de prime de Noël. La prime d'activité c'est quand on a travaillé un an.*

J*e travaille 4, 5 jours / mois je fais de l'animation en poissonnerie, on m'appelle et je viens. S'ils me prennent ce sera au SMIG, c'est à Lens,*

Y a des mois ù j'ai galéré en novembre et en décembre, j'avais une prime d'activité ils me l'ont coupé, et là en décembre on en a besoin.

Je roule mes cigarettes, un paquet par jour. J'ai vapoté un moment, ça s'est arrêté

Les voisins sont sympas, les amis. Pas de femme, non quand on n'a pas d'argent c'est dur, pour draguer faut inviter à boire, mais j'espère, y a de fois où ça va mieux.

Les bons alimentaires, non j'en veux pas je ne mendie pas, de toutes façons on ne m'a pas proposé. La nourriture ça va, je ne mange que des pâtes, y a des fois, bon, mais pas de folie, Pas de resto, pas de sorties, la voiture je m'en sers pas, que pour aller travailler ».

Dépenses

loyer : 310€ dont 260 APL + 30€ d'un plan d'apurement,

électricité, ce que j'ai économisé en gaz je les dépenses en électricité, je paie je sais pas, du 80€/mois mais pas sur 12 mois, parfois c'est 30€

30€ eau

un ordinateur, et un portable 40€ / mois

les assurances : mon frère est assureur et me la paie, 200€/6mois

Il me reste 200 /250€

Le froid

« *On sent comme de l'air, il faut que je retapisse, j'ai mis du scotch, ils n'ont pas rénové, Il y a du double vitrage, mais il y a des fissures,*

Je suis en situation précaire, pour avoir moins de facture possible et de moins d'agios, je n'ai pas le gaz de ville, je chauffe avec un chauffage à pétrole et je prends des bassines d'eau.

J'ai une chaudière mais je ne m'en sers pas, trop cher.

Ils devaient me changer les toilettes et la baignoire

Je suis là depuis 2015, deux ans, je ne veux pas les incriminer, ils ont refait le sol, les toilettes, ils m'avaient dit pour les wc. Le gars est venu et la boite qui devait le faire m'a

demandé de redemander à la SIA
La baignoire est vieille ils avaient dit de la changer, pareil pour la cuisine,
Le sol, ils ont posé un lino de basse qualité,
Les papiers peints, j'ai retiré, je veux refaire, c'est moi qui ai arraché.
J'ai acheté un chauffage à pétrole, la nuit j'ai pas besoin de chauffer, un peu quand il fait très froid, je mets un pull, j'ai froid le soir, quand il fait très froid, d'octobre à mars,
Je n'ai pas de sèche-linge ca dépense trop.
J'ai froid quand je me lève, je prends une couverture. Pour la douche je fais chauffer une bassine,
En fait je crois que je dépense plus en électricité, car j'ai remarqué quand j'ai du gaz j'allume, mais l'électricité il y a de la perte et parfois je la laisse dans la salle de bains.
Pour moins dépenser je fais la cuisine chez moi, des légumes beaucoup, pas de plats préparés, je lave.
Je ne peux pas chauffer tout l'appartement, quand je me lève il doit faire dans les 12° même dans les 10° »

II. Maisons individuelles réhabilitées dans le bassin minier

Après ces portraits de locataires qui ont froid et vivent dans des conditions insalubres, considérons deux cas particuliers de Maisons individuelles réhabilitées dans le bassin minier.

Wallers
Un couple (lui 36 ouvrier en plasturgie en 3x8, CDI ; elle 29 ans, intérimaire)
Un fils de 4 ans

Le logement
2 pièces, salon, et deux chambres. Il y a12 ans ils ont fait une extension, cuisine, salle de bain toilettes, c'était dehors, les toilettes c'était le baquet. C'est très coquet, tout est propre ; la tv marche tout le temps, c'est propre.

Revenus
Lui,1500€ et elle, 1000€ soit 2500€

Elle : « *Les aides, on avait l'APL quand le petit est né, et là l'an dernier on avait 100€ et quand j'ai travaillé ça a été sucré. Je n'ai que les Assedic, je retravaille depuis 3 semaines, à la communauté d'agglomération, maintenant sur l'intérim je suis payée par Pôle emploi et si ça marche ce sera CDD et CDI.*
Chaque mois, on arrive à mettre de côté »

Dépenses

381€ ttc loyer et 230€ de gasoil
40€ pour eau
150€ gaz
50 électricité, on se chauffe au gaz,

« On part en vacances parce que ma sœur travaille dans les we, elle a les campings gratuits et donc que la route à payer. 400€ / an, on économise toute l'année ».

« On a deux voitures, la sienne et moi je prends la mienne pour aller au tramway, j'en ai pour 10 minutes, je fais un aller -retour et 5fois / semaine, pour aller et travailler ça me fait 40€ / transport. Lui il fait 40kms AR / jour, l'employeur ne paie rien, on défalque les impôts. On n'est pas soumis à l'impôt »

Froid

« Avant, il y avait des fuites de la toiture, les fenêtres on sentait l'air,
SIA en 3 ans ils ont fait 75 logements à Wallers, on a été relogé entre décembre 2015/janvier 2016 on a été relogé dans une maison tiroir
Ils ont refait la façade, la toiture, les fenêtres, isolement de la cave,
De F on est passé à B en énergie. C'est parfait.
On a senti la différence, ils ont tout refait, même en haut les radiateurs on ne s'en sert pas,
On chauffe à 21°, deux heures le matin, deux heures le soir, maintenant on ne perd plus de chaleur,
Ca leur a coûté 50 000€ à SIA
Bien sûr c'était embêtant de partir deux mois dans un logement tiroir mais ils ont fait 50 000€ et ils n'ont rien augmenté. »

Liévin

Jeune mère, 24 ans, Auxiliaire de vie, à domicile, 21°° / 7°°

Deux enfants, 6 ans et 2 ans

Etat du logement,

75 m2, 2 niveaux, très propre

Chauffage électrique individuel

Revenus

1700 nets,

Dépenses

Loyer sans les APL, 400, 500€ avec les charges je paie 99€, 454 € APL

110€ lumière,

60€ eau,

15€ assurance

25€ d'internet portable,

un crédit de 180€ pour les meubles

« *J'avais 600€ de dette, payés en plusieurs fois, plan d'apurement*

Il me reste 300€ en fin de mois, j'ai donné 100€ à ma mère.

Les bons alimentaires, non je ne les prends pas.

Le froid

Je n'ai jamais eu froid »

III. Les immeubles

Terminons ces portraits par quelques cas de locataires en immeuble. Les revenus sont plus élevés et surtout, les situations sont très contrastées en ce qui concerne le froid.

Béthune,

résidence, immeuble, chauffage individuel

Gardienne sur plusieurs sites,

Revenus

Elle, gardienne SIA 1450€ et le mari 1600€ il est peintre, un enfant et deux chiens.

Dépenses

loyer 440€ et 2 garages

42€ EDF et 38€gaz /et à l'année 800

Le froid

« *C'est mal isolé ici, on et de la ouate dans les aérateurs, sinon on ne peut pas rester là on sent l'air partout, ils ont tout réparé l'an prochain. Je ne peux pas dire qu'on a froid mais on sent l'air, et dans les chambres c'est pareil, et donc je mets le chauffage, parfois 21°° C'est l'hiver où ça va pas.*

Les fenêtres, ils les ont déjà changées déjà, y a plus de dix ans mais sur le même châssis

Ca fait 22 ans notre fils avait 1 an, auparavant j'étais dans les maisons des mines 4 ans, c'était rue de Vaudricourt, un ensemble de maisons de mines Il faisait froid et on s'est re-sauvé et on est revenu ici.

L'hiver j'ai froid, je vous défie de tenir 5', on augmente le chauffage, ça m'arrive de prendre une couverture, on a du mal à avoir une température.

Maintenant le chauffage est individuel c'est mieux parce qu'on se chauffe soi-même, je ne me souviens pas si c'était mieux, j'ai oublié, je trouve que l'individuel c'est bien car si on veut couper on coupe, en collectif on peut pas.

Ils sont passés en individuel pour avoir moins de problèmes, à mon avis y avait plus de difficultés pour le bailleur, on ne faisait pas attention aux fuites, ça n'appartient à personne, on s'en moque, quand c'est individualisé on s'en occupe. »

Lui : « *la déperdition des fenêtres c'est incroyable. L'hiver on tient pas et en plus, c'est le double vitrage. Ils ont remis sur le châssis bois.*

Beaucoup de gens se plaignent, il y a eu une réclamation écrite, une sorte de pétition. Elle a été faite en 2015, ça aurait dû être fait l'an dernier.

J'ai pas mal de locataires qui demandent comment ça va se passer, car ça va prendre du temps, et on doit changer nos tapisseries et on veut savoir.
Quand ils ont rentré les chaudières ils ont abimé et on a dû refaire, une locataire a fait marcher on assurance pour qu'on l'indemnise au niveau des travaux. »

Retraitée 74 ans
Béthune, immeuble

Revenus
Pension : 795€ je touche 660€ + une complémentaire de 79€

dépenses
Le loyer je paie 508€ je n'ai pas d'APL, j'ai la pension de reversion,
Quand j'avais les APL je payais pas grand-chose, le mari payait quand il voulait
Je travaillais, je faisais des ménages, puis j'ai été vendeuse, je faisais mi-temps et je travaillais au noir pour avoir les aides, si j'avais tout déclaré tout, je n'aurais eu plus d'aide

Et je paie 450 d'impôt, ma taxe d'habitation c'était 900€ mais j'ai été remboursée cette année.

Froid
« *Dans ma vie, j'étais ici au village à 7, 8 kms maison de village, une chaudière à charbon et mon mari ne payait pas le charbon ne donnait pas, maladivement il ne voulait pas payer, et c'est l'assistante sociale qui a compris, on a eu froid mais j'étais dépanné. Il est passé en correctionnelle, il a été puni.*

Il y a beaucoup de travail à faire ici, j'ai une fuite, au-dessus de la chaudière. On a le chauffage au gaz, avec des chaudières qui datent de 5 ans. Tout ça s'est très sécurisé, ils changent et viennent, et l'on ne paie rien. Les fenêtres, je ne sais plus quand ils les ont refaites ».

L'immeuble et l'environnement

« *L'immeuble est calme. Ici pas d'immigrants, deux sont arrivés depuis la jungle de calais, j'ai entendu quelqu'un qui a dit « attention, on n'est pas dans la jungle » la municipalité doit les dispatcher, une trentaine d'années, ils sont deux ils ont chacun un studio. Ils ne doivent pas parler français à mon avis,*

On a aussi deux couples d'africains et pas de problème. Les gosses vont à l'école. Il suffirait d'une mauvaise famille avec des ados de 14, 15 ans et jouent les caïds et ça raterait. La nuit on n'entend rien on est entre deux rues Il y a pas d'incivilités.

Les habitants. Ca se renouvelle de plus en plus, dans mon immeuble, ça se passe toujours à peu près assez bien, quand il y a quelqu'un qui arrive et qui ne se met pas dans l'ambiance on le lui dit,

Il y a beaucoup de gens ici qui ne travaillent pas, beaucoup de demandeurs d'emploi, les femmes elles n'ont pas beaucoup de revenus, mais elles ne cherchent pas alors qu'elles pourraient se trouver quelque chose. Ils passent leur temps à s'occuper de leur gosse.

J'ai eu une dame, qui ne payait pas et tout est passé à la BF et ça c'est pas juste, et on laisse profiter ; On devrait supprimer certaines aides, c'est comme les allocations, est-ce que ça va toujours aux enfants ? Pour la rentrée des classes, ils ont plein de tv et autre chose, mais pour les enfants. Ils sont très bien, ils sont contents, ils ne font rien de leur journée, il y a des hommes aussi qui ne font rien ».

Une employée d'immeuble.

Résidence collective Béthune

Revenus

Son salaire à elle : 1415€

Le mari allocation handicapé ; 800€ en retraite et complémentaire,

Dépenses

390€ aucune aide (et pas de garage), *les loyers ne sont pas trop élevés*

L'électricité, on a des lampes économiques partout, 40,15 soit 441€ / an

Le gaz, 57€ ca fait 578€ / an

Le froid

« *Depuis qu'on a eu notre nouvelle chaudière en 2010, c'est vrai qu'on n'a plus froid, on a monté le chauffage à 21 en plein hiver. Là on l'a mis à 18°, dans la maison il fait 22°.*
La fraicheur est plus dans la maison
On a du soleil du matin et l'après-midi. Certains locataires se plaignent, ils en parlent. C'est pas vraiment un problème. On est bien isolé » ;

L'environnement social

« *La population ici il y a des gens très bien, des retraités, des gens qui ne travaillent pas et sont bien contentes, des grandes familles, 4 chambres ça peut aller 5, 6 enfants ils n'ont pas compris que ça coute très chers, je crains que ça ne passe pas bien*
Les enfants ne sont pas bien élevés. Je travaille pour la SIA je suis la personne à abattre,

Là où ça ne va pas, ce sont des personnes qui ne paient pas, ce ne sont que des français, ils travaillent autant qu'ils boivent, un petit ouvrier, 35 ans, la femme ne travaille pas, elle élève les enfants.

Les populations non françaises ce sont elles qui me donnent le moins de travail. Un jeune très doux, et travailleur. Il est conducteur de bus ; Un autre Algérien, sdf au départ. Des Italiens, un couple de siciliens. Un noir va arriver, il habite actuellement dans une autre résidence, et il est pris à partie par de petits jeunes, des racistes
Des incivilités oui il y en a, pas des graffitis, mais ma copine a un vélo, elle a 70 ans et ils font du jim kana devant elle. Je les ai signalés aux médiateurs de la ville.
Les médiateurs de la ville (le conseil général) viennent, font leur tour et si on les appelle ils viennent. Ils ciblent les gens et vont les voir et tant que le problème demeure, ils reviennent.

Les voisins : ils ont fait un barbecue, on leur a dit qu'on n'avait pas le droit, ils nous promettent et remettent ça ; J'ai vu le médiateur et lui ai dit qu'on ne doit pas faire du barbecue derrière le bâtiment.je leur ai dit de passer par derrière je leur dit informez la police municipale, ils passent par l'arrière et ils imposeront avec des amendes 80€, 100€ et 200€.

Conclusion

Les interlocuteurs rencontrés dans le cadre de cette étude sont pauvres, voire très pauvres. Les revenus sont faibles et sans les aides publiques, ils ne pourraient survivre. Mais parce que leurs logements demeurent pour certains d'entre eux non rénovés à ce jour, leurs dépenses énergétiques sont élevées. La dépense en la matière s'avère inversement proportionnelle à la capacité de paiement : plus les logements sont insalubres et plus les dépenses sont élevées, plus les capacités de paiement sont moindres et plus le bailleur est dés-incité à investir.

Partie V.

Malaise dans le logement social à Paris

Les petites gens

Les différents portraits exposés dans le chapitre précédent ont concerné exclusivement les locataires du bassin minier. Ceux du présent chapitre concernent les individus vivant à Paris, même si sur un point donné – les incivilités - on mobilisera encore quelques références propres au bassin minier du Nord.

Si l'on use du terme un peu vieilli de « petites gens », c'est pour souligner quatre traits.

Le premier est celui de la victimisation. Ces individus s'estiment victimes d'une évolution qu'ils n'ont pas désirée, et qui s'impose d'abord sous les traits de la dégradation des conditions de vie. Les revenus sont faibles ; les charges élevées ; les aides minimes, si ce n'est absentes.

L'autre trait de la victimisation se donne à lire sous les auspices de la dénonciation de l'étranger, peu respectueux des règles de la collectivité. Il ne s'agit pas tant de racisme, que bien davantage d'une incompréhension devant les différences culturelles profondes qui traversent désormais les immeubles considérés.

Le trait suivant est la peur devant des dynamiques sociales qu'ils réprouvent profondément et qui renvoient aux incivilités de tout type, à commencer par la saleté, le bruit et le non-respect du voisinage, et qui dégénère partout en un trafic ostentatoire de la drogue jusque dans les cages d'escalier.

Le dernier trait est un sentiment de danger : danger direct quand les individus sont menacés ou indirect en raison de l'absence de protection de la police qui semble ne pas se préoccuper des locataires – c'est du moins leur sentiment. Le sentiment de danger comme concaténation des sentiments d'abandon, de marginalisation, de perte et d'aliénation.

Une fois ces traits recensés et analysés et une fois posé le diagnostic d'un vaste malaise social dans certains lieux du logement social, la question se pose de la responsabilité du bailleur. Si l'on admet qu'il a en charge de loger la population défavorisée, cela signifie-t-il qu'il doive assumer les pathologies dont celle-ci souffre, et pire qu'elle peut provoquer.

I. « Petites gens », les travailleurs, retraités, pensionnés pauvres

Premier trait à souligner celui de la pauvreté : l'ensemble des « petites gens » bénéficient de faibles revenus et se trouvent souvent sans aide publique. Ce trait renvoie aux travailleurs pauvres » mentionnés plus haut dont les revenus leur interdit et de bénéficier des aides et de vivre mieux que ceux qui en disposent ; bien au contraire, souvent. Travailleurs pauvres, retraités, pensionnés, ils recouvrent une importante part du logement social des sites parisiens investigués.

Un couple de retraités italien immigré rue Poissonniers

« *On a environ 2000€ de retraite Aucune APL, aucune aide. Avant la mairie nous payait le carnet de métro. La deuxième année, c'était 30€ et ensuite 40€ et cette année, pour la carte et en septembre, 380 € par personne et par an. Du coup, on ne l'a pas fait. Quand je travaillais et que les enfants étaient partis, la mairie a payé ; dès que je suis partie en retraite j'ai dû payer.*

On a travaillé toute notre vie, on vit comme on peut, on ne veut pas d'aides, et il y en a qui ont des aides et qui en plus ne paient pas.

On arrive juste à payer, on tire, on fait des économies on va pas au cinéma, on va pas au théâtre, il y a le docteur. Je viens de la clinique. Faut payer l'intervention, le ticket. On économise un tout petit peu, on fait les cadeaux aux enfants, on se prive.

On paie tout, la Sablière ne nous a jamais envoyé une lettre de rappel. Il y en a qui ne paient pas. Beaucoup qui ne paient pas et ils ont des aides.

Si vous allez au marché, vous verrez il y a des petits vieux ils ramassent ce qui reste pour bouffer.

Avant on était bien, on était mieux, après 60 ans y a plus rien. Quand je suis arrivé, c'était pour travailler et il y avait du travail. Et maintenant on paie pour ces gens-là. Ils ne travaillent pas. »

Jeune homme 32 ans, invalidité, ancien dans une boulangerie, rue Poissonniers

« Avant je travaillais et je suis tombé malade, je devrais avoir l'allocation adulte handicapée.

J'ai eu une maladie chronique et j'étais responsable d'une grande boulangerie parisienne (rue St Honoré). Je suis tombé malade il y a trois ans. Du coup, j'ai basculé au RSA et

maintenant le RSA, 460€ j'avais 2500€ J'ai essayé de retravaillé mais je n'ai pas pu
Il y a une aide pour la facture d'électricité de 230€ / an pour les bénéficiaires du RSA. Il faut avoir une grosse facture ou en dépassement pour en bénéficier.
Le RSA vous avez une prime de noël. Elle est de 150€. C'est passé là-dedans. Donc heureusement que le chauffage est collectif, je ne saurais pas quoi faire.
Ici j'ai 65m2 F2, le loyer en tout c'est 530€ charges comprises, sans les charges 392€. Les charges nettoyage, poubelle, chauffage (12€) + électricité 32€. Les AP, ça s'élève à 210€ et mon locataire il paie la moitié, on s'est arrangé avec électricité et assurance.
Avec le RSA je suis toujours en découvert, aujourd'hui je suis à – 196 et maintenant j'ai 10€ pour finir le mois. »

Homme 59 ans, invalidité, ancien commercial Paris rue du Terrage

« Le fin fond de la pauvreté, c'est le français de souche, ce sont ceux-là qui se sont appauvris ; l'assistanat de l'autre côté de la société, ils profitent. Le français de souche, il a pas de sous. Les retraites c'est parfois 700€ ça c'est la pauvreté. C'est la vieille génération qui morfle, elle a beaucoup bossé, avec des revenus très bas, en dessous de la moyenne, ils ont du mal à s'en sortir. Y en a ici. Les retraités de la SNCF ils touchent pas des 1000 et de 1000. La fourchette c'est entre 1000€ et 1500€, et on va pas loin avec ça »

Retraité, 70 ans, rue du Terrage, ancien SNCF

« Moi J'étais contrôleur SNCF/
C'est dur. F2, un escalier, 450€ aucune aide. Les charges c'est dur. 1500€ pour vivre c'est un peu juste, je n'ai plus de voiture, à cause de ça, je fais attention, faut pas dépenser beaucoup. Les impôts, je payais 1200€ et maintenant 600€. Quand on a enlevé toutes les charges, il reste pas beaucoup.
Ca fait depuis 35 ans que je suis là, je suis rentré en 1967. Avant j'avais un F1 et après F2 quand je me suis mis à une copine elle est décédée d'une phlébite, l'année où il faisait très chaud. J'ai pris chez moi la mamie qui l'avait élevée et un matin, elle est tombée, AVC, elle est partie à Fernand Vidal »

Que s'est-il passé ?

Que s'est-il passé pour qu'en quelques décennies on en arrive à ces situations de rupture du lien social et pour des gens seuls, de profonde désespérance ? Aucune des causes mentionnées n'est vraiment nouvelle : tout est désormais connu avec la concentration en un même lieu de phénomènes négatifs qui renvoient d'un côté à la présence massive de population immigrées, de bas voire très bas revenus, et des aides sociales, de l'autre à un manque de cohésion familiale et une absence de contrôle sur les enfants, enfin à la dégradation des environnements bâtis et des espaces collectifs, le tout traversé de trafics de drogue avec la violence qui, parfois, l'accompagne et toujours effraie. Rue des poissonniers, le trafic est dans l'immeuble et à l'extérieur. Rue du Terrage, il est à l'extérieur, juste en face de l'immeuble, au vu de chacun.

On se contentera de mentionner quelques entretiens où sont mentionnées les réactions négatives par rapport au passé, les incivilités, la drogue. Or, ces traits ne sont pas exclusivement le fait de la capitale, on les retrouve tout autant dans le Nord mais dans une moindre intensité (du moins dans les terrains visités).

II. Le changement de populations par rapport au passé

Il est un fait connu que Paris et sa banlieue souffrent en certains endroits déterminés de la sur-représentation de certaines populations africaines et/ ou maghrébines. Les comportements de certains de ses membres provoquent un profond sentiment d'amertume de la part des anciens locataires. Le regret des temps révolus l'emporte largement.

Ce qui est regretté, c'est autant la cohésion familiale et de voisinage qui – est-il affirmé – prévalaient antérieurement que l'absence de communication et de contact en raison de pratiques notamment religieuses discriminantes ou encore de comportements répréhensibles : la saleté, le non-respect de la collectivité, plus loin la drogue, la prostitution au su et au vu de chacun.

Paris Rue des poissonniers Une femme de 40 ans, infirmière

«*J'ai grandi ici. C'est une catastrophe cette évolution, on pouvait jouer sans surveillance*

maintenant c'est les petites bandes. On a beaucoup de jeunes. Si je ne leur dis rien, ça squatte. La femme de ménage le dit, c'est sale, ils pissent dedans. C'est dégueulasse. Entre le 7ème et le 12ème. Y a des caméras mais pas évident. Ca date d'il y a longtemps ».

Sa mère

« *On n'est plus que 4 anciennes. Maintenant c'est beaucoup de femmes voilées, les musulmans, y en a qui respectent, d'autres pas* ».

Bois colombe Couple 65 ans

« *C'était mieux avant l'association ils les mettent à trois, à côté 3 femmes et 4 gosses et des gamins comme ça ils ont 2, 3 ans on est obligé de leur dire de se taire, on n'a rien contre eux, mais ils ne respectent rien. C'est Afrique noire, noire. Elles parlent français, quand elles veulent. Ils parlent leur bamboula. Ne travaillent pas et n'y a jamais eu les escaliers comme ça* »

Un couple Bois colombe 80 ans

« Pas de problème dans notre escalier avec cette nouvelle population. Est-ce qu'on vivait mieux, il y a 40 ans ? Tout l'immeuble était SNCF maintenant c'est varié. Les voisins on les revoit. Il n'y a jamais de vie de communauté, on a essayé une amicale de locataires et ça n'a pas marché. Et puis à 3 ou 4 c'est chacun pour sa peau ».

Une Femme 75 ans, Rue des poissonniers

« *Il n'y a pas d'amicale. Il y en a eu une dans le temps, mais on n'entend plus parler. Le truc cinéma et cours cuisine, il doit pas y avoir de monde. Le mercredi, il y a une association pour le soutien scolaire, ils font des jeux dans la cour. C'est organisé par les locataires et il y a des gens de l'extérieur qui viennent. Des petites jeunes d'une association pas loin* »

Un retraité Rue des poissonniers

« C*a a changé beaucoup ici. Les gens ont changé. Il y avait des bonnes gens, de la SNCF. On a peur de sortir le soir. J'ai peur d'entrer et de sortir. A 7 on est à la maison. Avant on mangeait dehors ensemble, après tout le monde est parti et il y a d'autres gens. Tous sont partis. A Maison Laffite il était à la SNCF. Le soir on se voyait, en face également, le samedi on faisait des pizzas, on mangeait on mettait la table dans le couloir,*

maintenant c'est fini

On n'a pas la même culture, ils salissent beaucoup, ils sont sales, le we c'est à nous d'arranger l'ascenseur c'est arrivé de ranger le hall. La gardienne nettoie mais ça sert à rien, vous seriez venu hier c'était sale, tous les we c'est pire c'est toujours sale. Ils ont changé l'ascenseur, par terre c'était très sale ».

Deux retraitées, rue du Terrage

« Dans notre rue, en face il n'y a que des blacks. En dessous il y a une association Tournesol pour s'occuper des enfants qui doivent s'occuper. La rue les élève. Les parents ont baissé les bras, ils les ont jamais levés d'ailleurs.

Je vois des BMW avec des garçons à peine la vingtaine, et les petits avec mobylette et grosses motos. Ils dealent. Il y a des filles également.

Avenue de Verdun, il y avait un relais de passeurs. Les arcades qui ont été bouchées. C'étaient les émigrés qui couchaient là, 150 ou 180 même jusqu'à l'an dernier. Il y avait des passeurs, toujours le Moyen-Orient. Ils arrivent à la tombée du jour et ils partent le lendemain, les estafettes les prenaient le matin, je ne sais pas où ils allaient ; c'était les passeurs, ils n'étaient pas habillés pareil, ils leur donnaient des conseils.

La soupe populaire, ils sont tous les soirs avenue de Verdun, tout à fait au bout ; ça arrive de tout l'arrondissement. Les restos du cœur. Le midi, il y a une association qui vient avec ses casseroles et ils ne servent qu'une population, celle du moyen orient. Place Raoul Follerau, c'était des arabes en djellabah

Ca fait un quartier très varié. Mais depuis un an, depuis qu'ils ont mis les barrières rue Follereau, ils sont partis ailleurs.

Le quartier c'était un vrai urinoir, ils déféquaient partout, ils ont coupé les buissons, dommage. Et en plus on les camions rue du faubourg pour s'occuper des toxicomanes qui sont entre la gare du nord et la gare de l'Est. Ils viennent tous les après- midi. Juste en haut de la rue, il y a un distributeur de seringues. A la gare du Nord, ils ont ouvert la salle de shoot.

Et sur le boulevard il y a une antenne pour les migrants. Ils ont un local où ils peuvent se laver, parler, boire du café.

Depuis qu'on a des interphones, ils ne rentrent plus. Avant quand je me promenais sur le canal, il y avait deux couples, maintenant c'est plein, la nuit tout le monde parle, ils

chantent ils boivent. La police, elle rentre pas si on l'appelle pas sauf s'il y a des coups

III. Le voisinage

Poursuivons l'inventaire des servitudes et considérons ce qui semble partout partagé : les nuisances sonores, le bruit des enfants qui se répercute en sentiment du non-respect des règles du vivre ensemble, et toujours en lien avec de nouvelles populations.

Homme 59 ans, invalidité, rue du Terrage

«Il y a eu des plaintes : les machines à laver le soir, le portable à minuit, les portes qui claquent la nuit, faut pas être cardiaque.

Le problème, ici, avant c'était un immeuble Sncf. Une partie a été prise en charge par la mairie du 10ème A l'époque il n'y avait que des personnes très civiques. Le problème, c'est que c'est devenu très social. Les règles ne sont pas respectées. Le gardien essaie de faire la police mais ça ne marche pas.

Le social : j'ai un problème avec ma voisine, elle a reçu deux lettres recommandées, elle est mauricienne, elle a reçu sa famille d'Angleterre, jusqu'à 3 heures du matin, j'ai écrit une lettre S'il y a une main courante, elle risque l'expulsion. Elle a fait des efforts et puis elle a recommencé.

Elle a 45 ans, elle garde des enfants. Elle est seule. Son mari est là il travaille de nuit, le gardien est intervenu mais ça a eu un effet. Mais je la rappelle à l'ordre.

La voisine du dessous, elle s'en fout, à 8°° elle appelle et tout le monde entend, je suis allé la voir pour lui dire de baisser le ton.

En haut il y a eu beaucoup de problèmes, iI y a un voisin au 4ème, il met la musique le matin, à 7.30

Ici ils adorent claquer les portes. Le matin les gens ouvrent les volets à toute volée, c'est un manque d'éducation.

Avant c'était la belle époque. Les voisins je ne les entendais pas. Ils étaient toujours discrets, à 8°° le soir, on n'entendait plus rien.

Beaucoup d'africains, même si dans l'ensemble ils sont très courtois. Ils ne se rendent pas compte du bruit qu'ils font. Le gardien a bossé, il a réclamé le civisme, de respecter le voisinage.

J'ai une voisine qui m'a dit 'je paie un loyer, donc je peux faire ce que je veux'.

Tous les logements sociaux y a des problèmes. Pourquoi ? parce que depuis qu'on l'attribue au social, les gens paient et ils considèrent qu'ils peuvent faire ce qu'ils veulent, or ils ont des APL, et s'en foutent. Le problème, c'est l'assistanat.
Le gardien m'a dit qu'il y avait des cas sociaux. Des gens qui se tiennent mal, qui n'ont pas de civisme.
La Sablière elle reçoit beaucoup de plaintes. La voisine du 5, elle a eu une altercation avec son voisin et procès. Il a deux petites filles qui courent toute la journée, et le père s'en fout complètement. Mains courantes, la police est venue chez lui. »

IV. Les Incivilités

Continuons l'inventaire avec les salissures, le manque de respect, les différentes formes de tapage diurne ou nocturne. C'est le lot de nombre de locataires à Paris.

Une Femme, rue des Poissonniers
« *Ma cave a été vandalisée 4 fois, mon garage 5 fois. On avait une gardienne qui faisait un boulot super avant, elle faisait tout, l'actuelle elle se plaint elle est malade du coup on paie car elle ne peut pas monter dans les escaliers.*
Le voisin dont la femme a les chiens, il emmène des filles, on retrouve les préservatifs dans le garage. Il y a eu des gens qui louaient leur garage pour ça, on a trouvé une cave où tout était installé. La dame n'utilise pas sa cave. Elle était surprise !
C'est interdit de jouer au ballon, la gardienne fait pas le poids ».
« *Ils nous ont mis 2 ou 3 familles de migrants on a payé pour eux pendant 3 ans et puis ils jettent leur couscous n'ont aucun respect, ni des autres ni des lois.*
Il y a une femme, belle fille qui habite à côté elle vient voir la belle-mère fait promener ses chiens dans le jardin pour les gosses ne ramasse pas des déjections, je dois faire une lettre que la gardienne m'a demandée, et son mari est en prison ».

Retraitée 71 ans, rue du Terrage
« C'est propre, parce que le gardien est sévère, mais malgré cela il y a des incivilités, de tout type, les poubelles, jettent les mégots par les fenêtres, on fait la chasse, on le disait,
Il y a des agressions verbales, on nous dit que ça nous regarde pas.
J'ai un voisin qui ne se couche pas avant 11°°, pas de respect, ils chantent, ce sont des

africains, on leur a dit des deux côtés, et je réfléchis comment leur mettre un mot dans la boite. Ils parlent très fort.
Ce sont des jeunes, même à 11°° le soir, les enfants courent, les gens ont beau se plaindre et le gardien a beau le dire, ça ne change pas.
Les gens ne vous disent pas bonjour, on essaie de les apprivoiser,
Ceux qui ouvrent leur porte palière pour les odeurs de cuisine, on leur dit que ça ne se fait pas. Ils rétorquent que ça ne vous regarde pas.
Un couple lui c'est un ours, il a tous les droits, il a une petite fille qui fait son vélo, on lui a dit qu'il y a des choses qui ne se font pas, il s'est amélioré.
Drogue, non pas ici. On a commencé à les avoir dans les escaliers, c'était des extérieurs, Après on a eu des locataires qui buvaient, se battaient, invitaient des gens de l'extérieur, ils sont partis. Il y en a un qui était en prison.
On a souvent des jeunes qui viennent avec le code qu'ils ont eu par les enfants, et ils venaient sur l'escalier toute la nuit et le matin les gens trouvaient les canettes, les mégots. »

Retraité, Sncf 70 ans, rue du Terrage
« *La population a changé peut-être en mieux, c'est mélangé, c'est mieux pour moi, ça donne une richesse, je trouve. Incivilités, oui y en a, il y a des couples en difficulté, les couples se battent, le bonhomme il tape sa fille, pas africain, non des français.*
Y a partout des râleurs, en été, bien sûr il y a des jeunes qui parlent fort, y a bien pire, même si sur la rue, il y a beaucoup j'entends tout je suis au rez-de-chaussée, ils parlent toute la nuit. Les gars en face, il y a une vieille dame qui leur a fait une remarque car ils étaient assis sur leur voiture, du coup ils ont piqué la bagnole et on l'a pas revue ».

V. La drogue

Le phénomène de la drogue est massif. On le retrouve dans les cages d'escaliers ou devant les immeubles à proximité, dans les deux rues investiguées. La population de dealers est très jeune, adolescente.

Une femme de 71 ans, Poissonniers

« *Plusieurs bossent ici, mais beaucoup ne travaillent pas, les jeunes ils paient leur shit. Les jeunes touchent le RSA, la mairie paie le loyer, un autre au 10ème il y a toute la famille, ils vivent à 10 dans l'appartement et il y a un fils au 12ème il fume tout le temps. Africain. Il y a deux jours il y a eu un pétard au 9ème, parce que le soir, tous les escaliers du 6ème au 12ème sont occupés par les jeunes qui fument, ceux qui squattent ce sont des jeunes de l'immeuble. Il y a eu du porte à porte pour voir si une bouteille n'avait pas explosé, mais ils sont pas allés dans les escaliers. La fille qui nettoie a dit le lundi que c'était un pétard dans une boite en haut* ».

Une femme, la quarantaine, nourrice, Djibouti, Rue du terrage,

« En face de moi, la semaine, le we il y a des gosses dehors, ils sont mélangés, des ados et des adultes, arabes et africains. Ils vendent la drogue. On les entend la nuit, tous ceux qui ont leur appartement de face on les entend. On ne sait pas quoi faire. Nuit et jour, toute la semaine, ils ont là tout le temps.

Ils trafiquent je ne sais pas s'ils fument. Le soir, c'est une foule, ici dans la rue et derrière. Ils habitent en face (un bel immeuble)

Personne ne s'est plaint. Peut – être qu'on ne les a pas approchés, on n'agit pas, on est à Paris, la police vient parfois mais pas pour eux. Si on se plaint pas la police ne fait rien.

La nuit ils font du bruit, ils crient, ils discutent tout le monde parle. Forcément, ça gêne les gens. Et pourtant ils ne disent rien. Je crois qu'on est tellement pris dans le travail, on rentre tard, je discutais avec un voisin il m'a dit d'acheter des boules quies ! chacun essaie de régler à sa manière.

La chambre de mon fils c'et côté cour, mais moi ça m'empêche de dormir parfois. Ca me réveille parfois, si j'ai du mal à dormir ça fait empirer. Si on a du mal à trouver le sommeil, ça ne marche plus.

Le problème, ici, c'est d'entendre les voisins, le soir j'entends mes voisins parler, les cris, l'intonation. C'est un vrai problème. Tous les immeubles.

Ici y a jamais eu de tensions raciales. Ici. C'est mélangé. Il y a de tout, et ça se passe bien »

VI. La violence

La violence parfois accompagne la consommation de drogue. Elle est alors extrêmement dure comme en témoigne cette retraitée :

Une femme de 71 ans Rue des poissonniers

« *En 1985 c'était à peu près bien, il y avait surtout la SNCF, maintenant c'est la misère, la drogue. J'ai un dealer qui m'a mis un couteau sous la forge, et je le connais très bien, il avait 17 ans il allait au collège, il vendait la drogue et il avait un sous-traitant pendant qu'il était à l'école. Je l'ai croisé un soir, c'est un africain il avait un copain blessé, j'ai appelé la polices, les pompiers, le blessé il s'est énervé, le copain commençait à devenir blanc, son muscle était coupé, c'était un embrouille de fric entre eux, ils s'étaient donné rendez-vous et il a voulu lui faire la peau quand l'autre lui a dit qu'il n'avait rien. Il l'a saigné.*

J'ai pensé que c'était en bas, ils sont toujours 10 ou 20 avec la drogue. Il a posé le cutter sur la table, quand les copains ont voulu entrer, je les ai forcés à rester. Lui il m'a dit que si son pote il y passait, il me tuerait. Je le connaissais depuis qu'il était dans le vendre de sa mère.

Je n'ai pas porté plainte le commissaire m'a dit : soit tu portes plainte et on l'envoie en taule mais ça va être dangereux pour toi ; soit tu ne dis rien. J'ai rien dit.

La mère qui était en Afrique est revenue, elle m'a aidé à ressortir avec elle, je n'osais pus.

On l'a arrêté avec un monceau de billets de banque chez lui. Le commissaire m'a téléphoné et dit de me rassurer parce qu'on l'avait coffré pour un an.

Mais comme il a un BTS, ils l'ont libéré pour qu'il bosse. Il a répondu à sa mère que ça suffisait pas les 1000€ alors il allait reprendre le shit, et depuis il continue. Il sait faire que ça.

Ca a fait du bruit dans la cité rose, car les copains du dealer qui oscillent entre la boisson et le deal ils m'embrassent parce que j'ai pas dénoncé leur copain. Maintenant il doit avoir 22 ans. Tous les jeunes de la maison viennent lui acheter son shit, ils ont le RSA. 2 ou 3 fois il fait le plein et il fait les livraisons pour les bobos qui font la fête ».

VII. La prostitution

On retrouve également des faits de prostitution, qui évoluent dans le temps, mais dont les gardiens des deux rues font mention

Femme de 71 ans Rue des poissonniers

« Avant il y avait beaucoup de prostitution. Les camions sont partis. Il y deux ou trois camionnettes, près du stade Avant il y avait tous les camions jusqu'à la Chapelle, depuis qu'il n'y a plus la douane, elles ont disparu. »

VIII. La disparition des associations

Un constat s'impose, les associations qui témoignaient antérieurement d'un vivre ensemble d'autant plus apprécié qu'il appartient désormais au passé, a disparu avec l'hétérogénéité des populations mais aussi l'amenuisement du sens du collectif, l'éclatement des trajectoires familiales, le chômage. En bref, l'individualisation accélérée des comportements sociaux a réduit fortement l'intérêt que pouvait représenter des lieux de sociabilité étroitement liés à l'environnement vécu.

Deux responsables d'association, retraitées, rue du Terrage Paris

On n'est pas une association mais une amicale. La nouvelle population, elle veut bien être aidée, mais elle veut pas payer.

C'est 32€ / an. On a fait un apéritif dinatoire pour les informer. On était 15 sur 219 appartements. La fête des voisins, c'est fini. Ca déborde, ça boit.

La mobilisation est très dure. Les gens sont individualistes, avant on avait beaucoup de membres, c'était cheminot, les personnes relogées après la guerre, Après la guerre, c'est devenu ICF. La population a changé, c'est très social maintenant. Donc les populations nouvelles, elles ne sont pas cheminotes, avant c'était la famille, on se respectait, il y a des gens on se demande d'où ils viennent,

On se réunit pas souvent. On avait une présidente qui a quitté et nous deux, on a fait le relais pour pas que ça tombe. La présidente on l'a trouvée, et on va essaie de faire de nouvelles choses : le jardinage dans la cour mais on ne peut pas faire ce qu'on veut ; la sablière contrôle tout, trop de réglementation. Donc on va faire une bibliothèque, il va falloir faire une permanence régulière pour accueillir les besoins des gens qui ont besoin de parler.

On a ouvert un atelier de peinture tous les lundis de 6 à 8°° et il y a des fidèles, ils font de très belles choses ; c'est une locataire qui a fait les arts et métiers, ils peignent.

On ne répond qu'aux locataires,
L'objectif de l'association, c'est de répondre à la demande des locataires ; par exemple lors de la rénovation. Les ouvriers n'étaient pas formés. Ils ont refait l'électricité. Toutes les pièces d'eau. Les baignoires ils ont mis de bacs, les wc tout refait, la cuisine en général. Ca a été tellement mal fait.

IX. Rester ou partir ?

Rares sont ceux qui se sentent forcés de partir. Cela renvoie exclusivement à des décisions de transformation de l'environnement qui sont subies et non agies.

Couple 65 ans (bois colombe)
« *Le bâtiment va être démoli. Le métro pour le Grand Paris va passer ici et ça emmerde tout le monde ; on va avoir une proposition. Je préfère l'ancien, je ne veux pas aller dans le moderne* »

Retraitée Argenteuil
« *On a tous à peu près pareil. Au moment de la réhabilitation on a été mis au même niveau, mais ça a été très mal fait, on était les premiers des deux bâtiments Ils savaient pas trop comment faire. L'isolement n'a pas été fait. Sur les murs de côté, l'hiver, le mur extérieur, c'est gelé. Ca n'a pas été fait. Ceux de Fernand Leger ça été fait mais c'est plus tard.*

Ce qui domine, c'est en lien avec ce qui précède la volonté d'échapper à l'environnement dégradé (Rue Poissonniers) et le sentiment très largement partagé de l'insécurité, d'être oublié.

Le sentiment d'insécurité

Jeune de 32 ans, d'origine maghrébine
« *Le quartier, je n'aime pas, ça sent la précarité, je vois des gens, je vais au Lidl, c'est pauvre.*

C'est la monarchie avec la sablière, il faut envoyer une lettre à la chargée de clientèle, il faut tout expliquer, ses problèmes, partout d'ordre médical,
je veux partir. Pas un quartier de riche, mais là où je me sente en sûreté. Pendant 10 jours je ne sors pas. Je fais de la phobie sociale, je me sens en insécurité, les gens se bagarrent à la caisse, pareil à la sécurité, là-bas, le vigile j'ai les mêmes origines que lui, il est arabe, il fait passer avant tout le monde, les pratiquants.
Je suis né d'un père musulman et d'une mère catholique. Ils étaient respectueux. Je ne suis pas pratiquant. Je fais toutes les fêtes les deux.
J'ai eu un père pratiquant il est algérien, mes sœurs elles sortaient. Mes origines on vous la ressort. Le vigile il préfère les barbus, j'ai une carte je ne la sors pas. J'ai pas été élevé dans l'intolérance. Ma sœur est mariée avec un africain et mes nièces sont métis et j'ai un autre qui est bouddhiste. Je me sens oppressé par le fait qu'on est regroupé, Marcadet c'est que des blacks, ici.
Ici je me sens pauvre. J'étais pas pauvre. Maintenant je me sens pauvre.
Ici j'irai pas voir mes copains à 23h, j'aurai peur de rentrer ici à 23°°, non je passerai pas la nuit pour ne pas rentrer ».

Couple de retraités, immigrés italiens, 75 ans
« *Ca a changé beaucoup ici. Les gens ont changé. Il y avait des bonnes gens, de la SNCF. On a peur de sortir le soir. J'ai peur d'entrer et de sortir. A 7 on est à la maison*. »

Le sentiment d'être oublié

Femme de 70 ans. Rue des Poissonniers
« *Là où s'est bien c'est près de la mairie, mais ici on est complètement oublié, au fur et à mesure qu'ils ont refait les quartiers, tout va mal. Ici ça ne joue pas, il n'y a pas de boboisation, de plus en plus en provenance mali, ivoirien, marocain. Sauf qu'avant c'était moitié Sncf, ça équilibrait. Y a un moment où on a fait d'ici un ramassis de cas sociaux et toujours plus*

Femme 71 ans Rue des Poissonniers

« *Je vous assure que mon bonheur ce serait de partir, mais je n'ai pas les moyens.*
Et quand je suis venu on m'a proposé Argenteuil c'était trop loin,
On m'a proposé Mantes la jolie mais on m'a dit qu'il fallait avoir les volets fermés, et puis les crottes de chien, partout Je suis venu là, je n'aurais jamais dû. »

X. Des Traits similaires en province

Que ce soit à Paris ou en province, l'afflux de nouvelles populations dans le logement social provoque, comme on vient de le voir, nombre de frottements et d'amertume. Il ne s'agit pas de racisme, très rarement rencontré lors des entretiens, mais d'inversion des équilibres traditionnels : la masse de nouveaux arrivants bouleverse les cadres de vie traditionnels et provoquent regrets et critiques. Cela vaut autant à Paris avec les populations sub-sahariennes et maghrébines que dans les Hauts de France avec les Roms.

Cela posé, le problème semble beaucoup plus durement ressenti à Paris et dans la banlieue que dans les Hauts de France où pourtant le vote extrémiste (FN) est massif. Il est sans doute à référer à d'autres réalités en lien direct avec la pauvreté

Le cas de Maubeuge

Une directrice

« *On avait des barres datant des années 1970, ça dealait, et il y avait de la prostitution. C'est lié à la nature du bâti, des tours hautes, construites dans les années 70, concentrées, dans l'extérieur, on les mettait à la périphérie.*

il y avait une tour de contrôle où les contrôleurs avaient tout en perspective, Les garages on les a fermés, ils faisaient leurs truc, J'essayais de travailler avec les jeunes, ils taguaient, ils notaient le n° des voitures de police Ils avaient même volé une arme de policiers. La Population : beaucoup de maghrébins et beaucoup qui se radicalisaient ***; le****s filles enveloppées complètement, les gars en djellaba. Avec les mamans on arrivait à faire des activités, les gars, eux, étaient en visu, ils nous regardaient,*

J'avais monté un atelier de tag avec un dessinateur. Les jeunes, ils nous regardaient faire ils voulaient être payés ! Pourtant, c'était très intéressant, tous les jours il y avait un nouveau challenge, mais tous les soirs il y avait des rassemblements, et les gens n'en pouvaient plus. Ils crachaient, ils urinaient. Les papas descendaient avec leur chaise pour

occuper l'espace et mieux gêner les jeunes. Du coup, les jeunes, ils étaient partis et s'étaient trouvés d'autres bâtiments. On a réhabilité et on a bloqué les halls, on a fait des locaux vélos, on a bloqué les garages avec un portillon, il n'était plus possible d'y stationner. C'est devenu tout propre. J'ai décoré les halls avec des fresques avec les empreintes de mains, les mamans, les gosses, les gens se sont appropriés le lieu, ils étaient contents de voir le résultat. On avait réhabilité avec les jeunes et on les a payés, on les a inscrits à Pôle emploi, mais le trafic était plus rentable.

Il y avait des impayés, c'était la problématique des gens qui repartaient au bled, fallait attendre qu'ils viennent. Beaucoup de familles et pas possible de mettre d'autres familles, au mieux quand ils travaillaient dans le kebab, le bâtiment ».

Denain

Depuis la fermeture des mines, une ville comme Denain dont la richesse reposait autrefois sur Usinor se retrouve confrontée à une grave crise. S'il y avait autrefois des cinémas, désormais il n'y a désormais plus d'activité et la deuxième génération n'a jamais vu travailler les parents et n'a pas davantage espoir de trouver un travail. En 2010 c'est la commune la plus pauvre parmi celles ayant plus de 20 000 habitants en France. La fin de la sidérurgie en 1980 dont témoigne la fermeture d'Usinor explique un taux de chômage de 31% et le fait que seulement 27% des habitants sont imposables. De nombreuses maisons sont vides, vidées par les voisins, dévalisées. En dépit des caméras, tout est volé, quand l'eau n'est pas coupée les cuivres sont volé ; du coup l'eau coule et les maisons sont inondées. Denain abrite deux populations, maghrébine et blanche. Beaucoup de Roms en ce moment. La radicalisation se voit dans la rue et le FN est en flèche. Le parti extrémiste a obtenu 40 % au premier tour des élections présidentielles et 57 % au second. Resmes, Maubeuge, Denain sont les 3 communes surveillées par la préfecture par la radicalisation. On a des réunions par la préfecture pour être informées, mairies, écoles.

Un travailleur social

« *Il y a beaucoup de problèmes ethniques, le gars du CCAS est très inquiet, beaucoup de Maghreb et de Roms. La députée maire de Denain a demandé un plan Marshall pour sa ville, il y a du privé dégradé et beaucoup de vendeurs de sommeils, il y a des immeubles frappés d'insalubrité mais ils forcent. De nombreuses maisons individuelles sont découpées en plusieurs logements, absence de logement.*

La police aux frontières arrive avec des coups de force. On essaie d'éviter tout ce squat et ces faux papiers et toutes ces fraudes aux CAF, avec tous ces ferrailleurs. Les Roms, ils font une autoentreprise de ferraille et donc ils ont le RSI en découle tout : la sécu, la CAF. RSI et prime de naissance et ils ont les primes de grossesse. Or ils ne sont pas obligés de fournir des certificats. Ca représenterait environ à 90% des Roms arrivés
Les mamans Roms obligées de faire des gosses à 14 ans, pas de contraception
La précarité énergétique : ils s'alimentent au poteau !ils ne paient pas de loyer, ils squattent, et tout est très injuste pour les autres
Ils ne paient rien, ils accueillent toute leur famille, sur-occupation, pathologie, problème de ventilation et déjà que le bâti n'est pas de grande qualité,
Et là on crie au secours car on ne sait plus faire, Ils ne parlent pas français
L'affaire rom : nos populations trouvent ça très injustes, ils ont tout et les denaisiens sont attachés à leur coin. Ils voient d'un très mauvais œil toutes ces aides à ce groupe ».

Denain, Un locataire
« *Denain, ça a beaucoup changé, c'est devenu bizarre, les Roms y en a beaucoup, Denain est reconnue comme la ville la plus pauvre,*
Ca fait déjà un bon moment, le temps des Roms, ils font une image encore plus dégueulasse de Denain avec leur camion de ferraille qui trainent, ils sont une cinquantaine dans la maison, il paraît qu'ils paient leur loyer et qu'ils ont pas d'aide,
A côté de l'hôpital y a un lieu pour se procurer des seringues »

XI. L'espoir luit ?

Terminons cette galerie des incivilités et du ressentiment dans le logement social par le portrait d'un jeune dont l'optimisme se nourrit de la comparaison avec des situations vécues bien pires et la certitude que l'avenir est porteur de changements positifs, ne serait-ce qu'au niveau de la transformation des populations environnantes. Serait-ce alors une question d'âge ? Sans doute, n'était que les locataires jeunes de son âge sont peu nombreux, et encore moins nombreux les couples du même âge. Son optimisme tient sans aucun doute à son expérience, celle d'un individu ayant vécu des situations bien pires – celles de Saint Denis – mais aussi à son engagement social – il est délégué syndical – et finalement à son tempérament, lui qui cherche absolument à vivre en paix avec ses voisins.

Rue des Poissonniers

Agent sncf agent de maintenance

360 €ttc, je travaille à Noisy le sec,
J'ai un salaire de 1900€ en 12 ans de carrière et je fais du décalé, le week-end. Si j'avais pas les primes de panier (les déplacements) j'aurais 1700. Je suis CGT, délégué du personnel,

Des gens de mon âge sont forcés de se mettre en coloc car ils ne peuvent pas payer seuls un loyer. C'est dur d'un appartement. Ils m'ont proposé des dégueulasseries et plus chères. Deux fois e j'ai refusé. Je travaille à Noisy et à la gare de l'est. Noisy c'est compliqué avec le tram, je mets 45 minutes.

Au niveau de mes voisins, non pas de difficulté. J'en ai 3, on essaie de créer un lien. Il y a deux personnes âgées, des retraitées elles se baladent partout dans Paris, 82 ans et 75 ans. Et un couple de cheminots, 35 ans. C'est un problème à Paris ils ne se connaissent pas. On se voit, on boit un café. La fête des voisins, oui ça marche. Les jeunes ils se connaissent bien il y a des ateliers de peinture.

Ici, c'est clairement pas standing, mais c'est vivable ; Je trouve ça agréable ici. Bon il y a les Roms en bas, les réfugiés à Chapelle c'est un quartier qui n'avait pas besoin de ça, on aurait peut-être pu s'arranger autrement. C'est une situation sociale compliquée, c'est triste la concurrence des pauvres.

Y a eu des mots contre les Roms. Un peu tout le monde. Ca va de la voisine, pas forcément du racisme mais ras le bol, elle a un balcon et toutes les odeurs des feux de fortune qui remontaient et comme ils sont âgés ils sont moins tolérants. Mais du racisme, franchement non jamais. C'est du ras le bol, les déchets dans les escaliers, les poubelles qui dégueulent. Bon y a des filles qui ont un foulard, je m'en fiche, les cheveux fluo, elles font ce qu'ils veulent.

Mais les jeunes ne fichent pas le bordel. Je me fonde par rapport à là où je vivais avant. J'ai grandi à St Denis et là où il y a eu la fusillade, la rue, c'est là où il y avait ma

maternelle, et puis après j'étais aux Lilas, chez ma mère porte des lilas, ça a empiré ils peuvent être violents là-bas. Ce bâtiment ici, il est bien agencé lumineux et solide. Pourtant il est entretenu au minimum, ils ont peint mais les murs se lézardent, mais c'est costaud.

La mixité ? c'est pas la getthoïsation mais c'est vrai qu'ici il y a beaucoup d'étrangers, mais s'il y a pas trop de marginaux ni de chômeurs, c'est une question sociale, c'est une richesse ici, il faut garder l'équilibre. La fin du Ramadan, ils passent chez nous, ils font la fête, les Roms ils avaient fait un feu d'artifice.

Les anciens ils disent que ça s'est dégradé et c'est la population sub-saharienne et en plus, les sub-sahariens et les maghrébins ils peuvent pas se blairer. Et en plus y a les Roms, eux ils font consensus, personne ne les aime. Les élections, ici ça va être l'abstention. Les petits vieux, ce sera le Pen.

Moi ça me va ici, il y a deux stations de métro, Montmartre à deux minutes, mieux vaut être pauvre ici que riche à Stains ou Pierrefitte. En bas, ça picole pas, ça fume un joint de temps en temps, j'ai jamais vu des alcooliques. Y a un moment faut redescendre sur terre, c'est pas le Bronx même si c'est pas Beverly Hills, Le deal ok mais c'est pas trop gênant.

Y a pas de vandalisme, et si y a des merdes de chien dans les couloirs, là où j'ai grandi y avait tout partout, de la merde dans les couloirs, les dépôts d'ordure par les fenêtres, ici c'est la civilisation.

Le seul pire ici ce sont les Roms et les migrants, mais c'est pas la population sociologique du quartier Ici ça se gentrifie. Vous montez vers Poissonniers, il y a des bobos c'est trop cher ça vous exclut les cafés.

Il y avait à la chapelle un truc désaffecté de la RATP, ils ont fait des bars et le prix des consommations ca a exclu les gens du quartier, c'est devenu le lieu branché. Tout ce qui est logement social, ça fait ilot mais le reste ça monte. Dans 20 ans ça va péter toutes ces barres et tous ces immeubles, et après ils feront des logements mixes, propriétaires et locataires. Avant vous étiez pauvre et à Paris et les services inédits, maintenant les gens qui veulent acheter ils doivent aller en seine et marne, et ils ont pas les services.

Conclusion

A la différence économique des précaires / très précaires des Hauts de France, la situation des locataires du parc parisien semble en meilleure position, mais la situation souvent déplorable de Paris en matière de vivre-ensemble tient à des raisons qui échappent au bailleur. A la différence des Hauts de France où la question de l'investissement peut, *in fine*, est corrélée à des niveaux de paiement très réduits, le bailleur parisien ne peut pas chercher une amélioration en luttant directement contre les causes du sentiment de victimisation et du ressentiment. Ce n'est pas de son ressort.

Pour cette raison, reprenons la question posée au début de ce chapitre et interrogeons-nous pour savoir si les maux recensés en termes de mal-vivre et de manque de cohésion, de frustration et de sentiment d'abandon, en un mot si toutes ces pathologies sociales mentionnées dans ce chapitre peuvent relever de l'intervention du bailleur. En d'autres termes, la question n'est-elle pas celle de la responsabilité de l'Etat qui en déléguant la mission sociale au bailleur en profite pour s'affranchir de tout devoir à l'égard des populations concernées ? L'autre question est de savoir comment le bailleur peut intervenir sur cette réalité qu'il subit mais dont le spectre échappe à son cœur de métier. Loger les populations défavorisées, relève à coup sûr de sa charge ; soigner les effets des pathologies sociales résultant de la misère, sans doute pas. A tout le moins, pas seul.

Pour cette raison, également, les coopérations nouées avec les associations sociales sont cruciales. Elles sont, comme on va le voir, différentes entre les deux régions. C'est l'objet des deux parties suivantes.

Partie VI.

L’action collective et sociale

Ayant pris connaissance des situations liées à la précarité énergétique et plus largement à la pauvreté, ainsi que de celles résultant d'un environnement à la fois en profond bouleversement et en profonde déshérence sociale, considérons maintenant les réponses apportées par le bailleur. On distingue ici 1. l'action collective locale circonscrite à quelques initiatives visant le vivre-ensemble, 2. l'action sociale qui cible l'assistance apportée aux locataires dans le besoin, et 3. l'action globale qui témoigne de la combinaison des différents acteurs publics et privés pour traiter de situations réclamant la transversalité de l'action.

1. L'action collective locale

Par action collective locale on entend les activités de voisinage qui sont de nature à renforcer le lien social, la cohésion sociale locale.

Une importante différence sépare ici Paris de la province.

A Paris, on regrette souvent « les temps anciens », ceux de la communauté locale et des actions avec les voisins qui s'opéraient au sein de l'amicale lors de manifestations où se retrouvaient les familles. Souvent cette disparition des anciennes formes de cohésion de voisinage est référée à l'arrivée de populations nouvelles et à un sentiment d'abandon de la part des services publics.

Les mêmes phénomènes de disparition des services publics locaux et d'arrivée de nouvelles populations se retrouvent dans les zones en déshérence de province. Néanmoins c'est ici que les interventions du bailleur ou les initiatives de locataires sont encore présentes et vivaces. Au titre des premiers, on note l'accompagnement dans des interventions collectives de type éducatif ou ludique à l'image des initiatives auprès des jeunes de grands ensembles ou des jardins récréatifs qui reprennent les dimensions (cette fois collectives) des anciens jardins ouvriers. Au titre des seconds, les amicales de locataires.

Absence d'action collective de voisinage à Paris

Une différence très importante sépare les locataires qui ont eu une expérience d'engagement dans le passé (que ce soit l'activité syndicale ou plus locale, dans l'amicale), de ceux qui n'en ont jamais eue. Les nouvelles populations (d'Afrique noire et du Nord) en relèvent et cela d'autant plus qu'ayant longtemps attendu avant d'obtenir un logement, certaines d'entre elles ne visent qu'à se dissimuler sans s'engager dans aucune action collective. Par désintérêt ou par manque de connaissance du possible bénéfice qu'elles pourraient tirer de leur participation, elles s'abstiennent de tout engagement. On note un profond désengagement des jeunes.

Retraitée 75 ans Argenteuil

« *Dans le quartier il n'y a plus de bureau de poste depuis 2015 ; sur la dalle, plus de grande surface et plus de commerçants ; On avait tout à portée de la main, et il y a une pharmacie. On n'a plus assez de médecins. Pas remplacés après la retraite. Il n'y en pas assez. Vous attendez 4 ou 5 heures. Le quartier a mauvaise réputation ; on dit que le quartier on se fait attaquer ; pourtant moi je parle avec les jeunes. On n'aimerait pas qu'on nous parle de travers comme on leur parle. Il y a des descentes de police*

L'amicale il n'y a plus que 4 membres du bureau. Avant on avait 60 adhérents, maintenant 16 l'n dernier, et cette année j'en ai vendu 4…ils ne veulent pas cotiser.

L'amicale a été créée en 1970, l'objectif était de défendre les locataires. Je suis arrivé le 1er août 1970, il n'y avait pas d'ascenseur, la route n'était pas terminée.

La population a complètement changé. Maintenant c'est la politique de la porte fermée. La diversité de la population. C'est l'époque qui fait ça. La fête des voisins, avant on la faisait dehors, chacun apporte quelque chose, maintenant il y en a plein qui arrivent les mains vides qui se servent.

Le racisme, ça se traduit par des coups bas, je leur ai dit qu'ils parlent à mes fesses. Il y a eu des inscriptions, mais on a repeint. Inscriptions contre les arabes.

Dans le temps il y avait des jeunes, maintenant on n'ouvre plus les caves ils avaient mis le feu. La drogue, c'est moins qu'à un certain temps

…Dans l'amicale, on savait ; maintenant y a plus personne. On discute entre nous ; Avant c'était tellement mieux. Les gens étaient plus proches, on parlait. Maintenant c'est la politique de la porte fermée »

L'action collective de voisinage en province

On relève assez fréquemment en province l'existence d'initiatives conjointes des locataires et du bailleur pour aménager des petits jardins – familiaux ou partagés -, que ce soit dans la résidence à Béthune ou à l'extérieur, à l'instar de Douai. Là, un terrain situé près de la prison a été cédé à deux locataires, à charge pour eux de le mettre en état, le bailleur leur ayant attribué une somme de 5000€ pour le fonctionnement : achat d'outils, graines, etc.

Une responsable sociale, Douai

« Je leur ai demandé de créer une association, et dans ce cadre, d'intégrer l'éducation des enfants de la résidence ; il y a une personne qui organise pleine de choses pour les gosses. Ils organisent des demi-journées pour les enfants, on fait des photos et on les envoie ; ils organisent des repas notamment dans la fête des voisins. Ils sont déjà 10. Tous les légumes en fonction des saisons, le terrain sera toujours cultivé et je leur ai demandé de prévoir des solutions pour les personnes à mobilité réduite (tables, palettes pour qu'ils le fassent à hauteur) ».

2. L'action sociale et civique

Une autre différence sépare Paris de la province quant à la présence / visibilité de l'action sociale.

A Paris (ou en banlieue), les conseillères sociales, plus largement celles en charge de l'action sociale ne sont guère connues. Mais si elles sont parfois critiquées pour ce manque de visibilité et d'intervention auprès des locataires, elles sont les premières à le regretter dans la mesure où elles se retrouvent le plus souvent cantonnées dans des tâches de gestion administrative. Leur seul interlocuteur devient leur ordinateur. Donner plus de marges aux conseillers / conseillères (Paris) qui se sentent trop éloignées du terrain, et donc leur permettre de faire des visites à domicile est sans aucun doute une importante recommandation.

Conseillère de Paris

« *Il ne faut pas rester sur ce qui se voit. C'est global, on n'est pas seulement sur un rapport ressources / charges, tout dépend de ce qu'on priorise. Nous on voudrait des marges plus larges, notre action est limitée* ».

En province, la proximité est plus grande et leur action également plus importante.

De la manière la plus générale, l'action sociale a changé de dimension. Plusieurs raisons l'expliquent : l'accroissement des impayés, l'apparition de nouvelles populations, l'émergence de nouvelles pathologies mais aussi le désengagement de l'Etat et sa volonté de faire assumer ce champ social par les bailleurs sociaux. Pour toutes ces raisons, il est demandé désormais aux personnels qui ont la charge des affaires sociales des investissements qui dépassent parfois leurs compétences. Par manque de temps, de formation, ou peut-être même d'inclinaison, il leur est très difficile d'assumer ce nouvel aspect de leur activité.

De nouvelles pathologies apparaissent, notamment d'ordre psychique, qui relèvent de soins psychiatriques (voir plus haut). A cela, les personnels de l'action sociale ne savent pas faire face. Ce n'est pas leur métier ; ils / elles n'ont pas été formé(e)s pour cela et pourtant de plus en plus, elles doivent y répondre. Des coopérations doivent être approfondies / favorisées avec les milieux hospitaliers, ce qui a déjà lieu en certains endroits (voir plus haut Douai).

Par ailleurs de nouvelles populations émergent ou doivent être prises en charge par l'action sociale. Les Roms, dès aujourd'hui ; d'autres populations de migrants dans un avenir proche. Mais sur ce point, la méconnaissance des réponses est généralisée.

Ce sont ces situations de méconnaissance des nouvelles tâches qui sont de nature à rendre compte d'une certaine insatisfaction à l'encontre du personnel social. Si certains se félicitent de leur présence, d'autres en revanche – c'est le cas d'Argenteuil – témoignent d'une certaine amertume devant leur « absence » mais qui semble n'être que le constat d'une impuissance généralisée.

Paris Une gardienne

« O*n a des conseillères à l'agence très gentilles. Elles viennent à la demande du locataire ou quand il y a une grosse dette, elles se déplacent. Je les appelle quand je vois que ça va mal ; quand je vois que le locataire ne me l'a pas apporté le 15 du mois. Je lui ai fait des relances, et il répond pas ou alors il me dit qu'il n'a plus de boulot ».*

Banlieue parisienne Un gardien

« *Pour moi, elles sont inexistantes les assistantes sociales. Or elles devraient venir. On en a besoin, c'est leur rôle ; je n'ai pas le temps moi, ce n'est pas mon rôle. Elles pourraient se*

rapprocher des locataires, moi j'ai une relation professionnelle, elles, elles pourraient avoir des renseignements sur la situation des couples par ex. rentrer dans l'intimité, savoir si la femme est battue, s'il y a des bagarres entre les voisins, moi je ne peux pas prendre parti ; par contre, elles pourraient jouer le rôle d'intermédiaire social.
Oui j'ai des soupçons qu'il y a des situations familiales dures, femmes battues, pas les enfants. Moi je gère le patrimoine, pas les gens ; je ne suis pas formé à les gérer, je suis très relationnel. Je ne veux pas entrer là-dedans ».

3. Action sociale, action globale

Penchons-nous sur le département social du bailleur à Douai pour considérer la pluralité des tâches sociales qui sont les siennes. Il les développe avec l'aide de plusieurs associations : Pact que l'on examinera plus bas et la Sauvegarde, ainsi qu'avec les professionnels des secteurs concernés : éducateurs, assistances sociales, responsables en psychiatrie.

En direction des malades psychiques une action est conduite depuis deux ans avec le CMP, l'hôpital médico psychologique, en lien direct avec les infirmiers et les assistances sociales. Des colocations de 3 personnes ont été créées. Chacun a une indemnité, et chacun est suivi. Il s'agit majoritairement d'individus masculins, des hommes qui font face à des situations de divorce et n'y arrivent pas. « *Si le père se sépare de sa femme, il ne se sépare pas des gosses* ». A Douai, deux familles sur trois se séparent, et ce à tous les âges de la vie. Pour de telles situations, une colocation de 3 femmes est à l'étude une nouvelle colocation de 3 hommes va voir le jour.

La responsable du service de Douai
« *Je travaille depuis deux ans avec le CMP l'hôpital médico psychologique, avec les infirmiers et les assistances sociales. On a créé des colocations de 3 personnes, on a de grands bâtiments ici à Douai.*
Ils ont une indemnité, chaque personne est suivie. Pour ce cas-là, ils ont chacun l'APL on les loge dans un T4, La première expérience date de 2014. Une personne a demandé à se loger seule, on l'a logé dans un T2, et on a fait rentrer une troisième personne.
Je suis en étude pour faire une colocation de 3 femmes et on va refaire une coloc 3 hommes encore
J'ai un autre cas avec le CMP et je travaille directement avec les infirmiers. On loge les gens dans un T1 individuellement (studio), ceux qu'on n'arrive pas à louer aux étudiants ; ceux qui sortent du

thérapeutique n'ont généralement plus rien. J'ai un individu qui a tout perdu, femme et enfants, tendances suicidaires etc. ; un autre, il est complètement déstabilisé.
On travaille beaucoup le handicap moteur et maintenant ça commence à se savoir ».

En matière d'assistance aux migrants, trois familles de Syrie et d'Erythrée ont été logées dans le centre de Douai. Ils sont totalement pris en charge par l'Etat. S'y sont ajoutées deux familles Roms avec l'aide de la mairie. Le père est embauché par une association d'insertion, où il fait de la réparation et de la peinture comme les autres personnels de ces chantiers de réinsertion. Ils sont logés dans 16 logements, entièrement réalisés par le chantier d'insertion pour lesquels le service a payé les matériaux.

En matière de coopération avec la justice, le service met en place depuis deux ans l'accueil d'individus condamnés à des peines d'intérêt généraux, Un accord a été signé avec le SPIP et le procureur, et le service accueille en mai 2017 la 9ème personne.

Responsable sociale, Douai
« *On n'est pas censé connaître le délit. J'ai eu un chef d'entreprise auquel j'ai dit qu'il fallait nettoyer les parties communes, il avait été pris alcool et drogue. Il a fait deux mois chez mois. Actuellement j'ai une jeune fille avec un bracelet qui a 70 heures à faire et qui a fait une formation de maçon à Quentin, donc elle vient le vendredi, elle veut travailler manuellement elle fait les voitures, le nettoyage* ».

4. Actions de prévention sociale et politique

Dernier axe de l'action sociale, celui concernant les autorités politiques publiques, à commencer par la mairie. Dans le bassin minier, à Béthune, un contrat local de sécurité et de prévention de la délinquance a été établi entre les autorités publiques et le bailleur. Une fois toutes les six semaines, un représentant du procureur, du service des transports, de la police municipale, de l'école, du centre de réinsertion, les RG, les bailleurs sociaux et deux médiateurs se rencontrent pour échanger leurs expériences, informer les partenaires sur les problèmes rencontrés. Cette expérience qui se développe depuis plusieurs années est considérée comme un succès. A Bruay, une autre expérience a vu le jour, reposant sur le principe d'une commission par quartier.

Enfin, une autre problématique est apparue ces dernières années, la radicalisation islamiste. Elle frappe les quartiers les plus pauvres, et on la relève dans des villes comme Denain. La réponse est précise de la part des autorités : dès qu'un cas, voire un doute sur un cas, est signalé, l'information est remontée à la préfecture au cours des commissions dans lesquelles les partenaires se retrouvent.

Conclusion

L'examen de l'action sociale qui revient au bailleur est sans doute ce qui a le plus contribué durant les dernières décennies à l'évolution de ce métier. Désormais, le bailleur est un acteur social – et par social, il faut comprendre ici sociétal – de premier plan tant les attentes convergent vers lui de la part d'acteurs qui lui ont délégué leurs anciens champs de prérogatives. A commencer par l'État quand dans le même temps, les attentes croissent, notamment en provenance des collectivités locales.

Là où le bât blesse, c'est que cette décentralisation des compétences à l'acteur économique ne s'est pas accompagnée de celles de l'acteur politique ou administratif. La France évolue très lentement à cet égard : les pratiques locales sont renforcées sans que le centre ne se décide à décentraliser ses prérogatives législatives, normatives, donc réglementaires. Cela ne peut que contribuer à accroître les tensions.

Examinons au chapitre suivant les types d'intervention qui se développent dans le champ des associations sociales.

VI. Trois types d'interventions sociales

Les associations

Dans la lutte contre la précarité, les dispositifs d'aide et les outils publics de soutien et d'assistance sont décisifs. Pour les mettre en œuvre, on note la présence d'un grand nombre d'associations de taille variable. Les plus grosses comprennent plusieurs milliers de travailleurs, les plus petites, quelques individus. Pour clore cette étude, mentionnons trois cas d'intervention sociale, dont le trait distinctif tient sans doute d'abord à la taille des associations et à la forme de l'intervention. Elles concernent exclusivement les Hauts de France.

I. L'APSA, L'Association Pour la Solidarité Active

L'APSA est située à Lens. Comme elle l'indique sur son site, elle milite pour une société de partage, juste, inclusive et fraternelle ». L'article 2 de ses statuts précise qu'elle a « *pour objet d'aider ou de promouvoir toute action de solidarité, visant notamment à l'aide matérielle et morale, à l'hébergement, la formation à l'insertion sur le plan social, sanitaire, civique, culturel et professionnel des personnes…. »*.

L'APSA inscrit son action dans le cadre du partenariat avec les acteurs du département qui dans le passé ont élaboré le PDHI : plan départemental accueil hébergement insertion (autorité et financement de l'état). Le PDLPD plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées (où pour la première fois on a parlé d'un droit d'accession et de maintien à un logement).

Le FSL (Fond solidarité de logement) représente l'accompagnement financier géré par l'Etat. L'association intervient dans le cadre du maintien au logement. Les familles qui ont accès au FSL (selon un barème financier) vivent avec les minimas sociaux. Le barème est établi par rapport à un reste-à-vivre. Ce peuvent être des travailleurs pauvres ou des familles qui ont une charge importante de loyer. Le FSL a également un volet énergie et de paiement de factures (électricité, gaz, Téléphone).

La précarité énergétique est une problématique très importante qui représente un axe prioritaire pour le département au titre du PDAHLP et de celui qui doit lui succéder PDAHLPD (le plan départemental d'action et d'hébergement pour le logement des personnes défavorisées). Le département a mis en place des kits énergie et en a équipé les familles. Il a

également organisé des formations habitat ainsi qu'une politique d'équipement, qui se développe autour de la fourniture d'ampoules économes (mais pas des smart grids).

L'APSA développe quatre modes d'intervention sur le logement social :

Les diagnostics sociaux et financiers concernent 300 familles indiquées par la sous-préfecture. La loi de 1998 cherche à remplacer un système coercitif (l'expulsion) par un système de prévention. Quand il y a un impayé, l'huissier intervient (par assignation, c'est-à-dire convocation au tribunal) et il transmet la copie à l'Etat. C'est à ce moment que la loi demande que l'association intervienne. Celle-ci dispose de deux mois à partir de l'interpellation de l'État.

L'autre dispositif est l'accompagnement vers et dans le logement. Il s'est imposé une fois tiré le constat que les individus qui sortent d'un dispositif d'hébergement se heurtaient à nombre de difficultés et sollicitaient un autre dispositif. Il s'agit donc de la volonté d'accompagner les personnes dès la sortie d'une structure d'hébergement pour éviter les rechutes. L'objectif est de travailler en prévention (traitement d'impayés et expulsions). 80 familles sont concernées.

L'autre dispositif est celui de la sous-location avec bail glissant : il s'agit d'un dispositif d'accès au logement, pour des personnes en structure d'hébergement pour des personnes qui ne peuvent pas y avoir accès, faute d'expérience parce que déjà expulsé, ou pour une autre raison, qui fait que le bailleur ne veut pas les reloger. L'association est locataire et sous-loue à des personnes auxquelles elle apporte un accompagnent en échange de son engagement à entretenir le logement. Au bout de 9 mois une rencontre est organisée avec le bailleur, l'association, la famille. Si l'évaluation est positive, on « glisse » et la famille devient locataire. 10 – 15 situations ont lieu dans l'année. Le risque (considérable) est que la famille dégrade le logement et que l'association soit ainsi mise en difficulté. Si la décision finale revient au bailleur, le dispositif, lui, est financé par le FSL qui exige d'avoir une convention avec le public.

L'association gère l'hébergement temporaire (l'allocation ALT**)**. Il s'agit d'un dispositif d'insertion pour des personnes en rupture d'hébergement faute de logement disponible. L'association de Lens dispose de 22 hébergements ALT, soit une centaine de personnes accueillies et hébergées. Les logements sont les Maisons des Mines appartenant au bailleur

public Maison de cités, auquel l'association paie un loyer. Ce sont des logements diffus qui permettent de maintenir les gens sur leurs lieux.

Ce responsable d'association fait le constat que les personnes dont elle s'occupe représente un panel qui s'élargit, et la lutte contre la précarité énergétique relève de leur intervention

« Avant on avait une grande majorité de personnes vivant des prestations (minima, RSA, etc.). Maintenant on a beaucoup de travailleurs pauvres, des salariés pour des raisons diverses (maladie, séparation,). Beaucoup de retraités également. C'est souvent l'énergie qui est mise de côté. Les personnes préfèrent se limiter, considérant qu'ils n'ont pas les moyens et ils préfèrent avoir un toit que se chauffer et ils se chauffent avec un feu d'appoint ».

Pour conclure, mentionnons le contrat qui lie l'association au bailleur SIA en lien avec les familles qui ont des difficultés de paiement et qui ne peuvent pas aller vers le FSL. Le contrat est passé après un appel d'offre et repose sur une évaluation de mois d'accompagnement, dont le nombre, suivant l'évaluation, peut-être de 3, 6 12 mois. Sur l'arrondissement de Lens, il s'agit de 50 familles et par an environ 150.

II. PACT

Le PACT est une association qui gère des structures d'hébergement et des projets d'insertion. Il a été créé dans les années 1950 suite à l'appel de l'Abbé Pierre pour lutter contre les taudis et personnes en grande difficulté. 1300 logements sont ainsi gérés dans les arrondissements de Valencienne et de Cambrais. Le parc s'est constitué lors de la fermeture des usines des secteurs du textile et du charbon (Valenciennes et Anzin avec les mines et les soieries). Ce sont à la fois des maisons de ville et du bâti dans le diffus.

La population dont PACT se charge est semblable aux autres groupes analysés dans ce rapport : Familles aux ressources limitées, minimas sociaux, personnes âgées avec de faibles retraites, chômeurs, jeunes enfants livrés à eux-mêmes, jeunes de 18-25 ans. Sur le dossier de la drogue, PACT intervient en matière de désintoxication en mettant à disposition des

appartements thérapeutiques. Elle délivre des kits aux toxicomanes pour se shooter plus proprement.

Les chantiers d'insertion cherchent à remettre les gens au travail (le plan départemental d'insertion a été achevé en janvier 2017) les objectifs de remise à l'emploi trop élevées. Or les personnes ont des parcours très compliquées (mobilité, santé, administratifs, familiaux, financiers). PACT travaille pour les particuliers en se chargeant de la maitrise d'œuvre avec intervention d'entreprises pour coordonner les corps d'état, ainsi que du service d'amélioration de l'habitat pour les personnes âgées / handicapées, permanence pour les aider. Les ouvriers de PACT sont employés à la semaine.

L'action sociale, se divise en trois secteurs. Le premier est celui de l'hébergement avec un centre de 22 places pour les sans-abris à Valencienne dans le cadre du 115. Par ailleurs sept logements diffus de T 1 au T5 sont affectés à des personnes en rupture (femmes seules, avec enfants ou en difficulté et dispositif d'urgence). Les individus peuvent s'inscrire dans un circuit de réinsertion tandis que les enfants sont inscrits à l'école. Une fois que les individus sont logés, une conseillère sociale et familiale les inscrit dans les dispositifs d'accès au logement dans le PDHLPD (plan départemental hébergement et de logement pour les personnes défavorisées cogéré par l'Etat et le département). Les bailleurs ont des parts réservataires et doivent prendre dans leur parc un certain nombre de personnes. Enfin, s'y ajoute une Maison-relai de 18 places pour des familles qui sont confrontées à des problèmes d'isolement et donc d'intégration sociale. Une animatrice propose des temps collectifs, repas communs, sorties pour la pêche créer du lien.

Par ailleurs, PACT emploie 8 conseillères sociales sur les deux arrondissements (avec 2 conseillères à Cambrai) pour prendre en charge 300 familles par an (accès ou maintien dans le logement) dans le cadre du FSL qui les missionne à cet effet. L'accès concerne la recherche de logement, pour des familles expulsées en raison d'impayés de loyers, et l'intervention s'étend jusqu'au paiement de la caution. Tous les six mois, un bilan est établi et si la famille a besoin de consolider certains aspects de sa vie (charges, rangement,) une prolongation peut être demandée.

La mallette

En matière plus précisément de lutte contre la précarité énergétique PACT a mis au point une innovation originale : Il s'agit d'une valise de démonstration pour apprendre à économiser l'énergie. La mallette contient un jeu de l'oie, constitué d'une maison en 3 D. Les cases du jeu représentent les lieux et ustensiles liés à la consommation de l'énergie dans la maison, et les questions portent sur l'ensemble des comportements dans la maison : faire face à une fuite, boire l'eau du robinet, conserver l'eau au réfrigérateur, mélanger les produits domestiques, conduire économiquement une voiture etc.

PACT organise une séance avec plusieurs familles et un petit livre est distribué portant sur la sécurité, l'hygiène, la santé, les droits et devoirs du locataire, le chauffage, l'eau, l'environnement. Les questions correspondent aux différentes pièces de l'habitation.

A la dernière séance, les présentateurs de la mallette demandent aux locataires de lire leur facture et ils leur expliquent les différents problèmes liés à la consommation, aux taxes, et aux fournisseurs.

Faute de financements, l'utilisation de cette mallette ne donne lieu qu'à une vingtaine de démonstrations par an.

III. *Développement local et Insertion*

A la différence des autres associations présentées plus haut, *Développement local et Insertion* représente une petite structure d'intervention fondée sur une stratégie d'assistance individualisée à l'attention d'un public très défavorisé dans le bassin de Lille, Valenciennes et Lens. Tous sont en situation de non-paiement et donc d'endettement.

De mars 2014 à décembre 2016, le dispositif que sa fondatrice, Marie Callède, a mis au point avec le bailleur SIA, a concerné 187 personnes sur Valenciennes. Compte tenu des résultats positifs, une seconde tranche de 149 personnes a vu le jour de fin 2015 à fin 2016 sur la ville de Lens pour 149 autres locataires. Soit un total de 336 personnes. Le contrat passé avec SIA a stipulé que l'aide devait être fournie à 336 personnes que le bailleur a lui-même indiquées pour participer au dispositif.

Avant de présenter le dispositif mis en place, précisons l'ambition qui anime sa responsable et qui constitue la clé de la réussite : son engagement total pour la cause de la réinsertion

La responsable de *Développement local et Insertion*
« Quand je vais chez eux, je leur donne mon portable et ils m'appellent quand ils veulent et quand on commence on ne les lâche pas, ils nous font confiance. On s'occupe des gens comme des amis, c'est ce que je dis à mes collègues, ce qui manque c'est la fraternité ».

L'objectif a consisté à aider la personne à se reconstruire pour pouvoir aborder l'emploi et pour se trouver en capacité d'assurer ses différents paiements. La stratégie vise ainsi à porter assistance à des individus qui se trouvent en situation personnelle très délabrée.

La responsable de *Développement local et Insertion*
« *Ils ont tous 4 ou 5 chiens, et la télé qui chauffe. Que des gens en difficulté. Pas de jeunes, plutôt des 35-55 ans. Les retraités on les voit quand ils ont des dettes. J'avais un couple qui voulait se pendre. Ils sont tous dans le logement social, ils n'arrivent pas à payer le loyer. Endettés, ils n'ont pas payé la cantine, l'électricité, l'eau, l'énergie, les crédits à la consommation ».*

L'aide est donc personnalisée. Pour cette raison, l'investissement individuel est très lourd de la part des personnes associées au projet : la responsable et trois autres femmes, qui ont en charge pour chacune d'entre elle, un aspect de la personne (son profil financier, la remise à l'emploi etc.

Une base de données a été construite à propos des ressources de l'individu, et de l'accompagnement en matière d'emploi, de santé, de mobilité, de justice.

La responsable de *Développement local et Insertion*
« C'est très simple : je vais chez les gens, je fais un bilan exhaustif de ce qu'ils ont fait et de ce qu'ils peuvent faire. Je passe 2 heures, 3 heures chez eux. Je regarde si les gamins jouent ou roupillent. Il y a des familles sans carte d'identité, les enfants pas à l'école, J'essaie de voir les ressorts qu'ils ont, et je fais leur cv avec eux, je les prends en photo avec un sourire et après on met tout en œuvre pour trouver le poste de travail. »

Le premier objectif est donc de redonner confiance en soi à la personne de manière et d'être pleinement disponible à cet effet.

Une méthodologie a été mise au point par la responsable qui repose sur :

L'élaboration du CV (avec une photo souriante), qui met en avant leurs compétences, leurs qualités, leurs savoir-faire (dont ils n'ont souvent plus conscience), est une base porteuse pour la suite de l'accompagnement global.

Le CV est rédigé, envoyé chez eux pour correction puis imprimé en 20 exemplaires après validations selon un modèle qui a été établi par la responsable de l'association.

Simultanément, la responsable du projet travaille avec les différents acteurs locaux afin de « replacer » dans l'emploi les individus dont elle a la charge. L'équipe travaille avec Pôle emploi et avec le CREPI (club régional des entreprises partenaires de l'insertion), la CCI et la Chambre des métiers. Par ce biais, le contact est noué avec tous les présidents des branches. Par le directeur de Pôle emploi les rendez-vous sont obtenus avec tous les directeurs d'agence. Côté formation, les contacts sont noués avec l'AFPA et tous les centres de formation, tous les 2 ou 3 mois.

La responsable de *Développement local et Insertion*

« *Avec la chambre des métiers j'ai vu qu'il y a beaucoup de travail à la personne âgée, une entreprise de couche culottes ici, préparateur de commande et le nettoyage / ménage. L'aide à la personne, jusqu'à présent on n'avait pas besoin de diplôme, mais maintenant il faut un diplôme. Je pousse les femmes à passer un diplôme. Souvent elles sont en remplacement, je les invite avec Pôle emploi pour qu'ils le fassent. Les jeunes filles j'essaie de les envoyer à l'école de la 2de chance, ils peuvent trouver autre chose que femmes de ménage* ».

Un obstacle important est celui de la mobilité

La responsable de *Développement local et Insertion*

« *C'est le plus gros problème. Même à Lille il n'y a pas de transport la nuit. Ici la catastrophe, ils n'ont pas de voiture, pas de permis. On leur a retiré. Le permis quand ils peuvent, c'est très rare. On fait le trajet avec eux, et je cherche l'emploi en fonction de leur trajet de bus près de chez eux.*

Pas possible qu'ils le fassent en voiture. On se bat pour que les bus soient plus développés. On se déplace avec eux au début, je vais avec eux la première fois a. Si vous êtes au RSA ils ne savent même pas qu'ils ont la gratuité des transports. Il m'arrive de payer le timbre fiscal »

55% des individus du dispositif ont trouvé un travail et s'y tiennent : un contrat aidé dans une entreprise de nettoyage, l'autre en interim135 sur Lens et 65 au travail, pareil à Valencienne.

Entre 2014 et 2016, 336 personnes ont bénéficiés de ce programme.
102 personnes ont retrouvé un emploi, 40 personnes suivent (ou ont suivi) une formation.
Sur Valenciennes : au ¾ du parcours, 90 personnes ont repris le règlement de leur loyer, évitant ainsi les expulsions (soit 69%).
30% des dettes accumulées ont été récupérées
Sur Lens, les chiffres sont en cours de traitement.

La responsable de *Développement local et Insertion* a gagné un prix national (le fonds d'initiative social qui réunit tous les bailleurs sociaux) pour le caractère innovant de son activité.

La responsable de *Développement local et Insertion*
« *Je leur ai dit qu'on revenait aux principes de l'action sociale : être proche des gens. Les gens se prennent pour des nuls, avec moi ils ne se sentent plus un pestiféré* ».

Conclusion

Aujourd'hui, le travail social est dans une mutation considérable en raison de la concurrence notamment financière. Beaucoup de petites associations ne tiennent pas. Qu'un seul financement vienne à manquer et la petite association tombe. Les financeurs ne souhaitent plus souvent parce que c'est trop compliqué pour eux, avoir 7 ou 8 interlocuteurs. Ils préfèrent en avoir un ou deux.

Si personne n'ignore les phénomènes de rentabilité et si tous les interlocuteurs rencontrés considèrent comme légitime de subir des contrôles, néanmoins ils sont nombreux à réclamer que leur travail soit évalué différemment. Ils demandent surtout que le contrôle ne soit pas limité au seul aspect financier mais élargi à la globalité des tâches qu'ils entreprennent dans la

mesure où ils traitent de la complexité et de la globalité de la personne en situation de précarité.

On retrouve avec cette remarque celle que nous avons énoncée au début de cette étude lorsqu'à propos de la précarité énergétique nous avons indiqué que ce phénomène ne peut être réduit à un indice quantitatif mais doit être élargi à la situation globale : celle de la personne inscrite dans un territoire particulier et pour laquelle plusieurs mesures relevant de différents secteurs doivent être combinées. A la globalité des dimensions de la personne doit correspondre la transversalité des approches de traitement de la précarité.

Conclusion

Si l'on cherche à comparer les deux régions de la capitale et de la région des Hauts de France, cinq constats sur la précarité énergétique et plus largement la précarité peuvent être mis en avant.

Le premier concerne la technologie mise en œuvre pour répondre aux besoins énergétiques. Sur ce point, aucune différence ne les sépare. Les investissements sont conséquents de part et d'autre et surtout représentent un impératif catégorique pour les deux bailleurs. On note cependant une réflexion sur la dimension financière de l'opération plus poussée dans les Hauts de France en raison des risques (connus) attachés au coût des investissements.

Cela conduit à reformuler la question du bâti qui, dans le Nord, se pose d'une façon radicalement différente que dans la capitale. Pas seulement parce que le bâti est ancien ; également parce que sa rénovation est très contrainte en raison de son inscription sur la liste des bâtiments historiques (UNESCO) ; également aussi parce que les ressources des locataires sont faibles. Il n'est donc pas possible d'escompter un gain financier ni même un équilibre à court ou moyen terme.

Le niveau de pauvreté semble plus élevé dans le Nord, la précarité énergétique plus répandue. Elle s'enracine à la fois dans une histoire et dans une géographie particulière : une histoire, celle de l'assistance qui remonte au « paternalisme » patronal des sociétés minières d'antan que l'État providence a prorogé ; une géographie : les cités minières sont rarement en plein centre des villes (même si cela peut arriver comme à Lens). La dimension de la périphérisation est plus fréquente et n'a pas de rapport avec celle de Paris, même si la situation de la banlieue s'en rapproche. On trouve le même sentiment de distance et de mise à l'écart entre la banlieue et le Nord.

Si donc il fallait isoler une conséquence drastique qui différencie les deux populations et contraint durement celle du Nord, on la trouverait sûrement dans le champ du transport. Au réseau très dense de la capitale s'oppose l'obligation de disposer de son propre moyen de locomotion dans le Nord (ou dans la banlieue). C'est une source d'inégalité très importante qui frappe tous les individus, des enfants qui doivent rejoindre l'école éloignée, aux adultes qui doivent se rendre à leur travail jusqu'aux retraités, éloignés des services de santé.

L’action collective semble plus structurée dans le Nord que dans la capitale. Plus exactement : elle semble moins bureaucratique et plus directe. Moins bureaucratique, dans la mesure où les contacts sont plus aisés avec la population précaire ; également parce que les travailleuses du champ social à ILF se plaignent de ne pas être assez en contact direct avec leur population. Plus direct donc, car si les services sociaux de la capitale veillent jalousement sur leurs prérogatives et continuent d’opérer verticalement sans guère de coopération entre eux, ceux de SIA sont plus aisément en contact avec les autorités locales, municipales et préfectorale. La communication entre les acteurs s’en trouve facilitée et l’on ne rencontre pas dans la capitale pareille coopération entre acteurs publics et privés.

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

Rachel Guyet

Résumé

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 régulatoire complexe qui illustre les multiples injonctions contradictoires auxquelles le bailleur doit faire face :

Fournir logement et services décents 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 **deuxième 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-consomment 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.

Plan de l'étude

INTRODUCTION

CHAPITRE 1. LES ENJEUX DE LA PRECARITE ENERGETIQUE POUR LE BAILLEUR

1. Le bailleur : Batigère Nord Est
2. La perspective du bailleur sur la précarité énergétique

CHAPITRE 2. TENTATIVE DE CARACTERISATION DES PROFILS DES PRECAIRES ENERGETIQUES

1. La situation familiale
2. Faiblesse des revenus et reste à vivre
3. Attitudes vis-à-vis des impayés locatifs et de charges
4. Sensibilité au froid, consommation et privation

CHAPITRE 3. : L'ACTION TECHNIQUE DU BAILLEUR ET LES INJONCTIONS CONTRADICTOIRES

1. Un écart entre les coûts et les économies réelles
2. Une priorisation indispensable
3. Une stratégie d'amélioration de l'étiquette énergétique
4. La gestion des fluides dans la démarche patrimoniale

CHAPITRE 4. AIDE A LA SOLVABILITE DES LOCATAIRES

1. Une réflexion sur le taux d'effort loyer + charges
2. Un effort de réduction des charges
3. La mobilisation des aides légales et extra-légales

CHAPITRE 5. L'ACCOMPAGNEMENT SOCIAL

1. Un outil interne : l'AMLI
2. Approche globale et préventive

CHAPITRE 6. LA DIFFUSION D'UNE CULTURE D'ECONOMIES D'ENERGIE

1. L'intérêt de la sensibilisation aux économies d'énergie
2. Les outils de l'AMLI

CHAPITRE 7. L'ACTION COLLECTIVE

1. Une culture du partenariat…
2. … mais un manque de coordination entre et avec les administrations
3. Des relations ambiguës et complexes avec les élus locaux
4. Le faible engagement notable des fournisseurs d'énergie

CONCLUSION

INTRODUCTION

Une première difficulté des bailleurs dans leur stratégie de construction et de réhabilitation des logements tient à la complexité des enjeux techniques, énergétiques, financiers et sociaux dont ils doivent faire la synthèse. Une autre difficulté renvoie aux stratégies souvent divergentes des acteurs amenés à traiter de la question de précarité énergétique. En effet, il s'agit d'une problématique qui se situe au croisement de la politique du logement, de l'énergie mais également de la politique sociale et de l'emploi. Ce thème est abordé par les uns et les autres de manière très fragmentée en fonction de routines professionnelles et de stratégies individuelles. C'est à cet enchevêtrement de normes, d'objectifs et d'intérêts qu'est confronté Batigère Nord Est dans son action sur la précarité énergétique dans les dimensions qu'il maîtrise (bâti, systèmes de chauffage, impayés) mais également dans les dimensions qui lui échappent (comportement de consommation énergétique des locataires et ressenti du froid) (I).

L'un des freins à son action sur la vulnérabilité énergétique tient à une connaissance partielle des contraintes et comportements de consommation de ses locataires (II). En revanche il sait intervenir sur son cœur de métier, à savoir la construction et l'entretien de logements et de systèmes de chauffage afin de les rendre le plus efficace possible pour permettre à des familles, y compris celles modestes et pauvres, de bénéficier d'un logement décent attractif, entretenu et abordable.

Le volet énergétique en soi n'est pas la seule priorité mais fait partie de l'ensemble des actions techniques et stratégiques du bailleur. Elles se caractérisent aujourd'hui par une pression croissante des pouvoirs publics pour atteindre les objectifs énergétiques et climatiques nationaux. Toutefois cette mise aux normes nécessite des investissements conséquents qui peuvent faire défaut dès lors que l'Etat réduit ses subsides et que les niveaux d'impayés augmentent (III). C'est la raison pour laquelle les interventions techniques sur l'efficacité énergétique et les fluides sont complétées par une réflexion sur la manière de réduire les charges des locataires et d'améliorer leur solvabilité. L'introduction d'un taux d'effort loyer + charges est l'une des innovations qui permet de prévenir le risque d'impayés. La gestion des impayés de loyer et d'énergie et la mobilisation des aides nationales et locales

pour atténuer les tensions des budgets des locataires complètent l'arsenal de moyens à disposition du bailleur (IV). A ces actions sur le bâti et sur les charges et les impayés s'ajoutent l'accompagnement social des personnes fragiles.

La mission sociale fait aujourd'hui partie intégrante de l'activité de bailleur et s'appuie sur les travailleurs sociaux de l'association AMLI, membre du groupe Batigère. Ces derniers sont mandatés pour accompagner les ménages dès qu'une situation de fragilité financière est identifiée à l'entrée dans le logement ou pendant l'occupation du logement (V). Une autre de leurs missions tient à la sensibilisation des locataires aux gestes d'économies d'énergie pour réduire leurs charges (VI).

Bref, d'une mission économique, gestionnaire et technique, les missions du bailleur prennent de plus en plus une dimension sociale affirmée. A travers son engagement dans la prévention et le traitement des impayés de loyer et d'énergie, ce sont les problématiques socio-économiques globales des locataires que Batigère Nord Est aborde. Ce traitement global n'est possible que grâce à la mobilisation des travailleurs sociaux et aux partenariats locaux dans lequel le bailleur s'inscrit. Bien que coopération et coordination au sein des services du bailleur et entre le bailleur et les partenaires locaux n'aillent pas de soi, les services du bailleur travaillent à améliorer la transversalité des démarches techniques, financières et sociales (VII).

CHAPITRE 1. LES ENJEUX DE LA PRECARITE ENERGETIQUE POUR LE BAILLEUR

La France fait partie des rares pays européens à disposer d'une définition légale de la précarité énergétique et de plusieurs instruments de mesure, dont le taux d'effort à 10%[3] (article 3 bis A de la LOI n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement). Cependant l'étude révèle les limites de cet indicateur dès qu'elle est confrontée à la réalité des locataires qui ne se réduit pas à une mesure statistique. L'indicateur du taux d'effort énergétique de 10% est également considéré comme peu pertinent par le

[3] La France utilise par ailleurs l'indicateur de bas revenus – dépenses élevées pour montrer la difficulté d'appréhender la réalité du phénomène et ainsi qu'un indicateur sur le ressenti du froid. Selon l'indicateur utilisé, le nombre de précaires énergétiques varient. Le taux d'effort énergétique à 10% montre que 2,8 millions de ménages français entrent dans la catégorie des précaires énergétiques. L'indicateur de bas revenus – dépenses élevés au mètre carré quant à lui affiche 3,7 millions de ménages précaires. Et selon l'indicateur du froid ressenti basé sur les déclarations des ménages, 1,6 millions de ménages français seraient concernés par ce que l'on peut appeler la précarité énergétique, selon les données de l'ONPE de 2016. « L'enveloppe énergétique » (c'est-à-dire le nombre d'individus concernés par au moins l'un des indicateurs) définie par l'ONPE révèle que 21% des ménages français (soit 6 millions) seraient confrontés à la précarité énergétique.

bailleur compte tenu des situations sociales et financières complexes de ses locataires. Les statistiques lorraines permettent toutefois d'attirer l'attention sur le risque de précarité énergétique compte tenu des données socio-économiques de la région. En Lorraine, 10,5% des ménages dépendent de minimas sociaux. Le taux de pauvreté[4] est de 13,9% en 2010 contre 14,1% en France. La Lorraine se situe ainsi au 13ème rang des régions françaises (Info Energie en Lorraine 2013). Selon l'INSEE en 2008 plus d'un tiers des ménages lorrains (36,6% soit 365 000 ménages) sont touchés par la vulnérabilité énergétique, qui inclut les dépenses d'électricité, de chauffage et de mobilité (INSEE 2015). Toutefois les locataires des logements sociaux étant en général logés dans des immeubles plus récents ou bien rénovés, ils semblent moins affectés. Dans ce contexte, comment le bailleur Batigère Nord Est appréhende-t-il la précarité énergétique de ses locataires ?

1. Le bailleur : Batigère Nord Est

Présentons tout d'abord le bailleur à Nancy qui a accepté de se prêter à notre étude. Batigère Nord Est est une société à capitaux privés qui remplit 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 Batigère Nord Est et Batigère Nancy, 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 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. Le bailleur compte 231 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. C'est à travers la gestion locative qu'est assurée la relation de proximité avec les locataires. Les agences s'appuient sur les services centraux de gestion des charges, des impayés ou encore des crédits d'entretien.

[4] Il s'agit d'un nombre de personnes vivant avec un revenu inférieur au seuil de pauvreté de 964€ par mois en 2010.

La première priorité de Batigère Nord Est est la commercialisation et la location des logements pour des publics prioritaires (en fonction des plafonds de ressources). Toutefois si l'accès au logement est la première mission, le maintien dans le logement est une autre priorité qui oblige le bailleur à considérer la manière d'améliorer la solvabilité de ses locataires afin d'éviter impayés et expulsions. A ce titre, Batigère a développé une mission d'accompagnement social en s'appuyant sur les travailleurs sociaux d'une association intégrée au sein du Groupe Batigère (AMLI) et sur des partenariats extérieurs afin de maintenir les locataires dans leur logement dans de bonnes conditions et d'organiser leur parcours résidentiel.

2. La perspective du bailleur sur la précarité énergétique

En matière de lutte contre la précarité énergétique, quels sont les critères du bailleur pour appréhender cette réalité ? Pour Batigère Nord Est, il est plus important de prendre en compte le reste à vivre après paiement du loyer et de l'ensemble des charges contraintes que de se limiter au seul taux d'effort énergétique fixé à 10% du revenu (voir plus bas). Cette perspective devient d'autant plus importante que l'énergie tend à devenir quasiment un « second loyer », ce dont témoigne un travailleur social :

Un travailleur social
« S*i la part du loyer résiduel après les APL est tenable pour les ménages, ce qui met en péril leur budget c'est le gaz, l'électricité, le pire c'est le fioul, bref, le problème c'est les fluides. Certains après le paiement du loyer et des charges se retrouvent avec 10€ par jour de reste à vivre, ça fait pas beaucoup, qui peut vivre avec ça ?* »

En effet, l'indicateur de 10% ne reflète pas nécessairement la réalité à laquelle les locataires sont confrontés. Si l'on considère un RSA à 480€, 10% de dépenses pour l'énergie représentent probablement une consommation insuffisante pour couvrir les besoins.

Mais si l'on considère l'ensemble des minimas sociaux, y compris les APL et les prestations familiales, les grandes familles peuvent obtenir jusqu'à 2000€ et dans ce cas, il est rare qu'elles aient 200€ de chauffage à payer par mois.

Certains locataires peuvent dépenser moins de 10% pour l'énergie et ne pas être considérés en précarité énergétique alors qu'ils se privent de chauffage pour éviter les factures trop élevées. Or cette problématique n'est pas mesurée.

Au-delà du reste à vivre, la qualité du bâti peut être une source de vulnérabilité énergétique à part entière pour des familles qui ne feraient pas partie des populations fragiles si elles étaient placées dans un habitat énergétiquement efficace. Or, dès lors qu'elles sont logées dans des maisons individuelles, anciennes, mal ou non isolées, avec des hauts plafonds ou disposant de systèmes de chauffage très énergivores, elles risquent d'être confrontées à des dépenses énergétiques qui peuvent générer de la précarité. Les bailleurs et les travailleurs sociaux constatent qu'un nombre croissant de locataires ont de plus en plus de difficultés pour payer les factures de toute sorte, y compris la facture d'énergie. La précarité énergétique se retrouve ainsi souvent plus répandue dans les logements PLAI et PLUS dès lors que les immeubles sont plus vétustes. Mais elle n'est pas absente chez les ménages résidant dans les logements PLS[5]. Ce constat justifie la nécessité de réhabiliter.

C'est également à travers la notion de logement décent que le bailleur envisage la précarité énergétique. Selon Batigère Nord Est, le logement décent inclut tous les services qu'un logement doit offrir pour qu'un locataire puisse vivre normalement et satisfaire ses besoins vitaux (sécurité du logement, accès à l'eau et à l'énergie). L'altération de l'un des besoins vitaux en raison de l'inadéquation des services ou de l'habitat, peut avoir des effets négatifs sur le bâti, tels que l'apparition de moisissures, qui à son tour aura des conséquences sur le confort, le bien-être et la santé. Si le bailleur peut agir sur le volet technique, la réduction des charges ainsi que le traitement et la prévention des impayés, en revanche la difficulté de son intervention sur la précarité énergétique tient à l'identification de problématiques individuelles. L'impayé est souvent le seul signe d'alerte.

CHAPITRE 2. TENTATIVE DE CARACTERISATION DES PROFILS DES PRECAIRES ENERGETIQUES

La crise de 2008 a été un accélérateur du processus de précarisation et de paupérisation de la clientèle du bailleur en France, et l'Est de la France n'y a pas échappé. Les publics accueillis sont de plus en plus fragiles et vulnérables. Leur solvabilité dépend moins de la part de loyer que de celle des charges. C'est le taux d'effort du loyer et des charges couplé aux charges extérieures comme les carburants qui fragilise les ménages. La problématique énergétique devient alors de plus en plus prégnante et il est rare qu'un impayé locatif ne s'accompagne pas d'impayés d'énergie. D'autres frais nouveaux s'ajoutent aujourd'hui à la pression sur les budgets des ménages, tels que la connexion internet quasi indispensable ou encore la

[5] PLAI, PLUS et PLS représentent les différents niveaux de loyers que les bailleurs sont autorisés à fixer, du plus bas au plus élevé. La loi SRU fixe un quota de 20 ou 25% de logements sociaux selon les secteurs.

problématique de l'eau. Ces dépenses contraintes pèsent sur la capacité même de s'acquitter de son loyer.

1. La situation familiale

La relation au logement et à la maîtrise des charges locatives est étroitement liée aux parcours de vie des locataires. Toutes les personnes rencontrées - ou dont les récits de vie nous ont été rapportés au cours des entretiens - et qui sont suivies par les travailleurs sociaux, ont toutes dû faire face à des situations de ruptures qui ont transformé leur vie et leur relation au logement. Le handicap et la santé sont deux autres critères de précarisation et nécessitent souvent une adaptation du logement. Le vieillissement en est un autre.

Le cas des parents (souvent les pères) divorcés illustre une nouvelle fois le lien entre adaptation du logement aux capacités de paiement. Le divorce entraîne souvent une baisse de ressources, mais les pères (en général) qui accueillent leurs enfants pendant les vacances et les week-ends veulent toutefois conserver un grand appartement pour pouvoir bien les recevoir. Le loyer devient alors source de fragilisation financière.

Les familles monoparentales sont également les plus sujettes à des difficultés de paiement. Les étudiants représentent une autre population à risque. Les familles nombreuses peuvent s'en sortir grâce aux prestations sociales. Mais elles peuvent se trouver confrontées à de nouvelles difficultés financières dès lors qu'elles restent dans le logement alors que les enfants commencent à partir. La perte d'allocations de la CAF et des prestations sociales au départ des enfants et le maintien dans le même logement avec un loyer identique entraînent des difficultés de paiement. Là encore c'est l'inadéquation entre type de logement et capacités financières des ménages qui est source de problèmes.

2. Faiblesse des revenus et reste à vivre

La faiblesse des ressources ouvre des droits aux allocations logement qui permettent de couvrir tout ou partie des loyers si le logement est adapté à la situation familiale et économique. Le système social permet ainsi de limiter le risque d'impayés bien qu'il ne l'exclut pas dès qu'une partie du loyer reste à la charge des locataires. Mais la situation est encore plus inquiétante pour les travailleurs pauvres dans la mesure où le salaire ne protège pas non plus contre les risques de précarité. Selon les interlocuteurs rencontrés en Lorraine, une majorité de locataires se trouve en situation de précarité salariale : au SMIC dans le

meilleur des cas, ou dépendant d'emplois temporaires, peu rémunérateurs qui les classent dans la catégorie des travailleurs pauvres[6]. Plus largement le travail passé et présent ne permet pas d'obtenir un niveau de pension ou de salaire décent pour assurer les charges quotidiennes.

Selon le CCAS de Nancy

« *Une population que l'on ne voyait pas avant mais que l'on voit maintenant pour des questions énergétiques ce sont les retraités, qui sont seuls, avec une petite retraite qui ne sont pas dans les critères du FSL et des APL mais qui au moindre problème se retrouvent sans rien, c'est un problème de fond, la pauvreté des seniors. L'autre « nouvelle » population sont les personnes qui travaillent mais qui n'ont pas assez pour vivre mais trop pour entrer dans les critères des minimas sociaux.* »

Les travailleurs sociaux constatent également une tendance plus générale : « *de plus en plus de personnes doivent choisir entre les dépenses*. » Si le paiement mensuel de l'énergie est assuré, le risque de problèmes de paiement des factures énergétiques tient souvent à la facture de régularisation dès qu'un ménage ne dispose d'aucune marge de manœuvre pour assumer ces dépenses imprévues.

3. Attitudes vis-à-vis des impayés locatifs et de charges

En cas d'impayés, il convient de distinguer plusieurs situations. Certains ménages ne peuvent pas payer ; d'autres (une minorité) ne veulent pas. Le système de valeurs en matière de paiement est très personnel.

Le groupe des personnes « invisibles » semble être le plus important parmi les locataires. Il s'agit de ménages qui expérimentent diverses alternatives possibles pour s'acquitter de toutes leurs factures, y compris au détriment de leur confort et de leur bien-être, afin de ne pas être identifiés comme « ménages à problèmes ». Mais ils peuvent être confrontés à des difficultés ponctuelles, liées à un évènement particulier (panne d'un équipement ou de la voiture par exemple) ou chroniques dès lors que les difficultés financières proviennent d'un effet ciseau entre faiblesse des revenus et montant du loyer et des charges. Ce sont souvent des locataires qui vont se priver pour pouvoir assumer leurs factures. Ce sont les mêmes qui en général paient régulièrement leur prélèvement mensuel pour l'énergie mais que la moindre dépense imprévue ou la facture de régularisation annuelle du fournisseur d'énergie peut fragiliser. Le bailleur constate, en effet, que la plupart d'entre

[6] Les travailleurs pauvres seraient entre 1,9 et 3,3 millions en France.

eux sont plutôt de bonne foi mais subissent une situation financière détériorée et sont en incapacité d'assumer leurs dépenses contraintes.

Selon un travailleur social

« *On voit de plus en plus souvent des comportements de privations qui conduisent les gens à avoir froid dans leur logement*. S*ouvent ils vont vouloir tout gérer pour éviter de demande de l'aide, mais ils vont avoir du mal de s'en sortir seul et risque de s'enfermer dans les difficultés.* »

Se distingue de ces catégories un groupe de population qui n'adopte aucune stratégie d'adaptation et laisse faire. Dans cette catégorie, on trouve des locataires qui ne sont pas conscients que leur comportement d'occupation du logement et de consommation énergétique peut aboutir à des impayés, qu'ils ne gèrent pas et laissent filer sans s'y intéresser ou sans comprendre ce qui leur arrive. Ceux-là finissent toujours, souvent tardivement, par prendre contact avec le bailleur et/ou le fournisseur pour demander de l'aide.

On trouve également un autre groupe de ménages (une minorité), qui fait face à une situation de « *déprise du réel* » et ont abandonné toute maitrise de leur vie et de la réalité. Il s'agit d'individus qui souffrent de pathologies relevant souvent de la psychiatrie, qui ne recherchent pas d'aide, voire la refusent.

Enfin, bien que marginal selon les interlocuteurs lorrains, un petit nombre de ménages (« *5% des locataires peut-être* ») ne veulent payer ni loyer ni factures et trichent avec les règles

Selon un responsable

« *Certains abusent du système et pensent qu'ils ne seront jamais coupés d'énergie ni expulsés du logement s'ils ne paient pas*. C*e sont ceux-là qui discréditent toutes personnes bénéficiaires du RSA, qui, eux, paient, car la plupart paient*. »

Autrement dit ces ménages estiment que tout leur est dû et que s'ils ne paient pas, le système français de gestion du surendettement et de relogement est tel, que leur dette finira bien par être effacée et le ménage par être relogé. L'énergie n'est que l'un des multiples impayés qu'ils génèrent.

Selon l'AMLI

« *Nous avons un projet pour éviter les expulsions mais dans certains cas, il faut reconnaître que le logement autonome n'est pas adapté à certaines personnes. On a le cas d'une dame avec des enfants, elle a été expulsée avec 40 000€ de dettes auprès de Batigère Nord Est, elle a été relogée chez Présence Habitat, il lui reste 1800€ de dettes, mais c'est quelqu'un qui a toujours été en impayé locatif, il lui faut un logement avec accompagnement social, il faut d'abord qu'elle réintègre le reflexe « droits et devoirs » en tant que locataire, elle ne peut pas continuer à faire comme si on va dans un logement, on ne paie pas et c'est pas grave car on est relogé. Mais la dame n'y croyait pas qu'elle serait expulsée. Les gens pensent souvent qu'avec des enfants on ne peut pas être expulsé. Elle a refusé notre proposition de relogement en résidence sociale mais la mairie a fait en sorte qu'elle accepte.*»

4. Sensibilité au froid, consommation et privation

Le ressenti du froid est une mesure subjective de la précarité énergétique qui échappe à tous les acteurs, sauf à ceux qui ont froid. Toutefois le bailleur peut être alerté dès lors qu'une absence ou insuffisance de chauffage dans un logement peut provoquer une détérioration de l'habitat dont vont se plaindre les locataires. Même si la norme invite à chauffer à 19°C selon le temps d'occupation de la pièce et l'activité de la journée, ce niveau de température peut provoquer une sensation d'inconfort. Un retraité ou un demandeur d'emploi ou une personne malade qui quitte peu son logement aura probablement besoin d'un niveau de température supérieur pour se sentir à l'aise. Les personnes qui risquent d'être les plus confrontées au froid dans leur logement sont les personnes âgées. Dans certains cas, le poste chauffage sert de variable d'ajustement à une situation financière tendue au détriment de la qualité du logement et de la santé des occupants. Lorsque des moisissures apparaissent les locataires peuvent venir se plaindre ou le bailleur fait le constat de la dégradation du logement lors du déménagement du locataire. Sans cette démarche et sans les conséquences visibles sur le bâti, cette population resterait invisible aux yeux du bailleur. L'inconfort thermique est un risque répandu dans les logements anciens mal isolés. Toutefois la nature du parc locatif et les systèmes de chauffage collectif de Batigère Nord Est limitent ces comportements et leurs conséquences.

Selon le CCAS

« *En général les gens qui s'adressent à nous ne se plaignent pas du froid mais ils vont nous dire qu'ils font le maximum d'économies, qu'ils se trouvent à 17°C chez eux et qu'ils ne*

savent plus quoi faire pour économiser pour payer leurs factures, ou alors on va arriver au problème du froid de manière détourné, ils viennent pour quelque chose et en creusant on se rend compte qu'il y a un problème de confort thermique dans leur quotidien. »

La tendance à la privation de chauffage est l'une des alternatives que peuvent mobiliser les locataires dès lors que les ressources sont limitées. Dans ce contexte le recours à des chauffages d'appoint perçus – souvent de façon erronée – comme moins chers peut être source de difficultés supplémentaires. L'adoption de petits gestes tels que boucher les entrées d'air, ou des petits bricolages censés aider à chauffer le logement provoquent à leur tour des conséquences négatives sur la santé et le logement.

Selon l'AMLI

« *C'est souvent la peur de ne pas pouvoir payer ou la peur d'être coupé qui les contraint à réduire le chauffage, mais alors qu'ils vont réduire leur chaudière principale, ils vont en même temps développer du chauffage d'appoint mais ils ne se rendent pas compte que ça aussi ça leur coûte cher.* »

Pour avoir assisté à un atelier pédagogique sur l'énergie à Florange[7], un constat s'impose : les personnes suivies par les travailleurs sociaux sont très au fait des comportements qu'il faut adopter pour réduire leur consommation et espérer en voir la traduction sur la facture.

Une participante

« *On sait qu'il faut faire tout ça, mais même si on fait tout bien on ne le verra pas forcément sur la facture, ce sera que quelques euros. Mais il faut le faire sinon c'est pire*. »

Toutefois des comportements de gaspillage sont également constatés. Les travailleurs sociaux soulignent en outre une forme d'inconscience de la part de certains locataires qui ne comprennent pas, ne voient pas ou ne s'intéressent pas à la manière dont leur comportement de consommation d'énergie va influencer leurs dépenses.

Un travailleur social

[7] L'AMLI organise régulièrement des ateliers pédagogiques pour former les locataires et résidents de leurs structures d'hébergement aux économies d'énergie. Lors de l'un de nos séjours à Metz, l'AMLI nous a proposé de participer à l'un de ses ateliers qui s'est tenu dans leur appartement pédagogique à Florange (9 juin 2017).

« *Ils n'ont tout simplement pas conscience que c'est leur comportement qui influence leur consommation et qu'il faut en changer quand les technologies évoluent. En général, ceux-là se font avoir une fois, après tout rentre dans l'ordre.* »

La question de la relation du locataire à l'énergie est encore plus prégnante lorsqu'il s'agit de populations réfugiées[8] qui ont des expériences différentes des systèmes énergétiques selon leurs pays d'origine.

Selon un travailleur social

« *Pour les réfugiés, les fonctionnements ne sont pas les mêmes, par exemple en Russie le gaz est presque gratuit, parfois ça coule de source que l'énergie ou l'eau se paie pas. Pour des personnes qui n'ont jamais eu de logement en France, tout est nouveau. Il ne faut pas déséquilibrer le budget à cause de l'énergie, il ne faut pas mettre en péril la sécurité des locataires quand ils ont recours par exemple à des chauffages d'appoint et il faut tenir compte des pratiques culturelles.* »

CHAPITRE 3. L'ACTION TECHNIQUE DU BAILLEUR ET LES INJONCTIONS CONTRADICTOIRES

On l'a dit, globalement le parc de Batigère Nord Est est plutôt bien isolé et équipé en systèmes de chauffage modernes : moins de 5% du parc est équipé en radiateur électrique, un peu de fioul dans le nord, environ 10 000 logements sont chauffés individuellement au gaz, 4000 logements sont raccordés au chauffage urbain et 3000 sont alimentés par des chaufferies collectives. Le bailleur a développé une technicité avancée dans la gestion des fluides de ses immeubles et contribue à des expérimentations techniques en matière de transition énergétique, conformément aux objectifs climatiques nationaux. Toutefois son action ne se traduit pas automatiquement par les économies attendues et se heurte à de multiples injonctions, souvent contradictoires, qui l'oblige à prioriser ses investissements.

Un responsable du secteur du logement social lorrain

« *Il ne faut pas se fermer à l'innovation mais attention, la réglementation thermique devient une réglementation environnementale, on maîtrise à peine le BBC qu'on nous dit qu'il faut aller vers le bâtiment passif voire à énergie positive mais comment s'assure-t-on que toute la*

[8] En deux ans le nombre de demandeurs d'asile et de réfugiés a fortement augmenté en région Lorraine.

chaîne d'intervention suit ? Avec la RT2012 on maîtrise à peine sur le neuf alors que notre enjeu est sur la réhabilitation que l'on passe déjà à la RT2018.»

1. Un écart entre les coûts et les économies réelles

Les normes en matière d'efficacité énergétique imposées par le gouvernement français sont de plus en plus contraignantes. Or, les coûts des travaux induits ne se reflètent pas systématiquement dans les économies d'énergie et la réduction des dépenses. Pour l'isolation thermique par l'extérieur, le bailleur compte environ 100€ hors taxe par m2, s'y ajoutent les frais induits et les frais généraux qui avoisinent les 130€ sur des bâtiments de base. Une partie des travaux peut être reportée sur le loyer des locataires et peut alors avoir l'effet inverse à celui recherché, puisque l'amélioration du bâti peut contribuer par ce report à peser davantage sur les capacités de paiement des ménages.

Les questions techniques et financières se posent en outre de manière cruciale pour les bâtiments classés. Dans ce cas, l'isolation ne peut être réalisée que par l'intérieur. Or, non seulement, il s'agit de trouver une solution de logement temporaire pour le locataire mais l'isolation intérieure réduit la surface d'habitation, surface à partir de laquelle les loyers sont calculés. L'équilibre de l'opération est rendu plus compliqué.

Par ailleurs, les réhabilitations, dont l'objectif est l'amélioration de l'enveloppe thermique des logements ou l'installation d'énergies renouvelables, conduisent rarement aux économies d'énergies espérées en raison de l'effet rebond et de l'inadaptation du comportement de consommation du locataire.

Un responsable de Batigère Nord Est
« On a déjà constaté que malgré l'entrée dans un logement super neuf, si les ménages font n'importe quoi, ça ne va pas fonctionner, il faut qu'ils s'emparent des informations et des formations que l'on propose et deviennent vertueux. »

L'écart entre calculs d'économies théoriques et économies réelles peut également être lié aux modalités de calculs inadéquats ou à des erreurs de la conception à la mise en œuvre de l'opération.

Un représentant du secteur du logement social lorrain

« Il y a des risques à tous les niveaux de cette chaîne d'intervention, sur le calibrage de la conception mal calculé, qui ne prend pas en compte le comportement des locataires, sur la maîtrise des nouvelles technologies par les prestataires plus ou moins bien formés, sur le contrat de l'exploitant, tout cela implique de l'ingénierie, du suivi et des ressources humaines de la part du bailleur. »

Enfin l'efficacité limitée de certaines opérations sur les économies d'énergie peut s'expliquer par des attentes divergentes en matière de rénovation énergétique : le bailleur pense à une amélioration technique, le locataire à une amélioration globale du confort. La nécessité de mise aux normes techniques est souvent mal comprise par les locataires qui accusent ensuite le bailleur de ne pas écouter leurs besoins et de faire augmenter les loyers.

Selon l'AMLI
« Le bailleur pense à une amélioration technique, le locataire à une amélioration globale du confort y compris la rénovation de salle de bains par exemple. »

Le raccordement au chauffage urbain est un autre enjeu qui illustre la pression que subit le bailleur pour des investissements dont l'impact en matière d'économies d'énergie n'est, au final, pas garanti. Il peut apparaître comme un moyen d'améliorer les performances du système de chauffage et de réduire les coûts dans la mesure où le système de chauffage urbain est peu cher. Mais l'une des difficultés tient au fait que les frais de chauffage deviennent des frais fixes partagés entre tous les bâtiments raccordés au réseau. Si, par ailleurs, le bailleur fait un effort pour réduire sa consommation, il va diminuer son besoin global de chauffage. La ville risque alors de se retrouver en difficulté financière pour amortir son réseau de chaleur. Or, dans un bâtiment thermiquement performant, le raccordement au chauffage urbain devient une solution surdimensionnée par rapport aux besoins du bâtiment. Cette approche peut contraindre le bailleur à maintenir un niveau de consommation supérieur aux besoins réels, et selon un responsable du bailleur « *la régulation risque de se faire en ouvrant les fenêtres* ». D'un point de vue financier, ce modèle reste un mode de chauffage peu cher mais d'un point de vue climatique, il peut être amélioré[9].

[9] Dans le cadre de la loi MOLE, l'Etat autorise les bailleurs à faire participer le locataire aux économies d'énergie dans le cadre d'une réhabilitation. Le bailleur est en droit de refacturer une partie des travaux correspondant à des économies d'énergie et de charges selon le principe de la 3ème ligne de quittance. Par exemple, si grâce à ces travaux, le locataire baisse ses charges énergétiques de 50%, le bailleur est en droit de partager pareils gains en en conservant la moitié et en ne reportant que l'autre moitié dans les charges locatives. Ce pourcentage ne peut pas dépasser la moitié des coûts générés par l'économie d'énergie et reportée sur le

2. Une priorisation indispensable

Dans un contexte où l'équilibre financier des opérations de rénovation est difficile à obtenir, le bailleur est amené à prioriser ses investissements. Il doit envisager la manière dont il va pouvoir mobiliser les technologies à disposition afin d'améliorer le bâti au meilleur coût.

Un responsable de Batigère Nord Est
« *L'énergie ce n'est pas notre métier, il faut d'abord que l'on assure la sécurité des locataires. Mais l'énergie est un sujet transversal, nous y travaillons au quotidien, l'objectif est toujours de rendre le système plus efficace. Avec les aides, on peut avoir des coûts de travaux intéressants et qui vont permettre d'apporter une plus-value au patrimoine en termes d'esthétique, de fiabiliser les charges et d'améliorer le confort aux locataires. Il ne faut pas s'en priver*. »

Il doit également choisir entre massification de mesures pour atteindre une efficacité énergétique moyenne dans la majorité de ses logements ou exemplarité de normes très exigeantes (BBC voire BPOS) au profit d'un tout petit nombre alors que la technologie n'est pas toujours maîtrisée.

Un responsable de Batigère Nord Est s'interroge :
« Vaut-il mieux massifier les rénovations et traiter plusieurs bâtiments sous l'angle de la maîtrise de charge des locataires en allant vers une étiquette C ou vaut-il mieux aller vers la norme BBC, telle que promue dans les réglementations qui ne bénéficiera qu'à une plus petite partie des locataires ? Le passif reste au stade de l'expérimentation, les besoins en entretien ne sont pas connus aujourd'hui, on ne maîtrise pas les coûts à long terme. »

Batigère Nord Est semble s'être clairement engagé vers la norme moyenne pour le plus grand nombre en identifiant des priorités là où le bâti en a besoin et là où les locataires en ont le plus besoin. A niveau de patrimoine égal d'un point de vue technique, et à niveau égal de prévision

---

logement sur une durée de 15 ans. Il s'agit d'une incitation à réaliser des opérations de réhabilitation. Pour le locataire, il s'agit d'une forme de fidélisation mais également d'une charge supplémentaire qui est soumis à accord collectif préalable avec l'association de locataires. Les difficultés de calculs entre économies théoriques et économies réelles rendent les bailleurs réticents à utiliser cette option. Autre source de financement en Lorraine : La région de Lorraine (ancienne version) est gestionnaire et service instructeur des fonds européens pour 2014-2020 et dispose d'une enveloppe de 50 millions d'euros sur cette période de programmation. Une convention a été négociée entre la Caisse des Dépôts, l'Etat, la région de Lorraine et ARELOR pour fixer les règles de fonctionnement du FEDER avec un engagement de 4000 réhabilitations par an.

de travaux (chaudières, isolation des façades, VMC), mieux vaut intervenir sur le parc où la précarité est grande.

3. Une stratégie d'amélioration de l'étiquette énergétique

Pour la production de logement neuf, le bailleur doit s'inscrire dans la norme BBC, voire BBC-10% pour préparer du bâtiment passif. Dans le neuf, les nouvelles technologies renouvelables sont mobilisées : solaire photovoltaïque, degré bleu, VMC double flux, panneaux solaires thermiques etc. Grâce au solaire thermique le locataire bénéficie d'une eau chaude sanitaire quasi gratuite. En revanche, le bailleur ne peut entrer dans les mécanismes du marché de l'électricité pour vendre de l'électricité solaire au locataire. Les panneaux solaires servent plutôt à faire baisser les charges de consommation électrique des parties communes. Par ce biais, le bailleur produit du patrimoine peu consommateur et vend le patrimoine plus ancien et plus consommateur. Ce faisant, il améliore l'étiquette énergétique globale du parc et tend vers la norme imposée par l'Etat. L'étiquette du parc neuf équilibre l'étiquette globale, dans la mesure où 1% du parc est aux normes BBC ou en étiquette A.

L'étiquette énergétique pose toutefois question au regard de la délivrance des diagnostics énergies (DPE). Leur fonctionnement fait douter de leur pertinence dans la mesure où dans l'exemple extrême où un parc peu ou mal isolé disposant de technologies de chauffage dernier cri pourrait obtenir une évaluation meilleure qu'un patrimoine bien isolé sans innovations techniques. La question de la cohérence du DPE a été soulevée à plusieurs reprises.

Selon un responsable

« *Je peux faire descendre mon DPE en installant des nouvelles technologies renouvelables, je peux même travailler sur le calcul de l'étiquette et sans rien changer au bâtiment ni travailler sur les déperditions, j'améliore mon DPE, mais ça n'a pas de sens.* »

Selon un représentant du secteur

« *Le problème du DPE est qu'il est calculé sur l'énergie primaire, si bien que si vous avez des radiateurs électriques ils ajoutent un coefficient de 2,58 pour pénaliser l'électrique, mais si j'ai ne serait-ce qu'un sèche serviette électrique on va imposer ce coefficient et donc même dans les bâtiments qui sont raccordés au réseau de chauffage biomasse ou au gaz je peux me retrouver avec un DPE pas aussi bon. Ce serait différent si le DPE se calculait sur l'énergie finale et non primaire. Mais en l'état actuel, c'est vraiment du pur affichage qui ne veut pas dire grand-chose. Avec le DPE, il vaut mieux que je me raccorde au chauffage urbain mais le*

DPE ne tient pas compte des charges qui vont être reportées sur les locataires et on n'est même pas sûr qu'ils vont l'utiliser de manière optimale. »

4. La gestion des fluides dans la démarche patrimoniale

Outre l'intervention sur l'enveloppe thermique, le bailleur cherche à améliorer l'efficacité énergétique de ses installations de chauffage et à faire en sorte que leur coût de fonctionnement ne pèse pas sur les charges. Il anticipe les risques de pannes des émetteurs de chaleur et change les systèmes au terme de 15 ans d'utilisation. Un plan pluriannuel de remplacement d'environ 300 à 400 chaudières par an est mis en place. Lorsque les logements sont équipés de radiateurs électriques – ce qui ne représente pas la majorité du parc de Batigère Nord Est – le bailleur remplace les radiateurs électriques de première génération par des radiateurs avec inertie plus efficace. Batigère Nord Est essaie par ailleurs de contribuer au déploiement du chauffage urbain afin de raccorder ses logements. Dans ce cas, les frais de raccordement ne sont pas reportés sur les locataires. Ces derniers bénéficient en revanche de charges moins élevées. Ces choix complémentaires permettent de moderniser le parc pour des équipements moins consommateurs.

CHAPITRE 4. AIDE A LA SOLVABILITE DES LOCATAIRES

L'inadaptation du logement, et partant du coût du loyer et des charges locatives, à la capacité de paiement des ménages est une autre clé de compréhension du risque de précarité énergétique. C'est la raison pour laquelle une réflexion porte sur l'introduction d'un taux d'effort loyer + charges mieux adapté aux ressources des ménages afin d'éviter de les fragiliser dès l'attribution d'un logement. L'amélioration de la solvabilité des ménages s'appuie également sur un double effort : la réduction des charges énergétiques qui incombe au bailleur et la mobilisation des aides financières dont la responsabilité revient au travailleur social qui accompagne le ménage. Mais dans le premier cas, l'individualisation des frais de chauffage reflète l'une des difficultés du bailleur dans sa stratégie qui vise à faire baisser les charges.

1. Une réflexion sur le taux d'effort loyer + charges

Pour identifier un taux d'effort acceptable, en 2013, l'AMLI a été chargée d'une étude sur l'utilité sociale du parc de 1000 logements lorrains de Présence Habitat, le bailleur très social

du groupe Batigère. Le parc de ce bailleur est constitué de nombreuses maisons individuelles, anciennes avec une étiquette énergétique peu favorable et situées sur des communes peu attractives pour l'emploi et pour les familles. L'étude a consisté à examiner 3 critères principaux :

- Est-ce que le logement est situé dans une commune qui favorise l'insertion socio-économique ?
- Est-ce que le niveau de loyer est à un niveau qui permette, via l'APL, d'avoir un taux d'effort supportable pour les ménages ?
- Est-ce que le logement dans son état ne génère pas des charges trop importantes qui risqueraient de fragiliser le ménage ?

La réunion de ces trois critères a permis le calcul du coût global du logement, c'est-à-dire loyer résiduel, charges et fluides inclus. Sur cette base trois groupes de logements ont été identifiés :

- Des logements dont les coûts sont supportables lorsqu'ils sont inférieurs à 25% de taux d'effort pour un bénéficiaire du RSA et situé dans une ville où les accès aux services et aux transports sont assurés,
- Un 2ème groupe de logements avec un taux d'effort supérieur acceptable dès lors que le ménage dispose de ressources et que des travaux de réhabilitation pourraient permettre de faire baisser les charges,
- Un 3ème groupe de logements où aucun critère n'est respecté. L'étude a suggéré un désengagement du bailleur avec une mise en vente à des propriétaires qui disposent de moyens financiers suffisants pour rénover.

Arrêtons-nous sur le taux d'effort ou d'usage recommandé par l'AMLI qui s'élève à 25% pour les ménages avec de très faibles ressources. L'objectif de ce taux vise à rendre le couple loyer et charges compatible avec les capacités de paiement des ménages sous peine de les fragiliser encore davantage du point de vue économique. Les bailleurs ont l'habitude d'appliquer une limite de 30-35% de taux d'effort pour le loyer au moment de l'attribution des logements. Mais ce taux ne tient pas compte des charges énergétiques. Or, une personne au RSA, par exemple, peut être amenée à payer presque autant de loyer que de charges, voire davantage si l'on inclut la facture de régularisation annuelle pour l'énergie. Si l'application d'un taux d'effort supérieur, permet l'accès au logement de personnes vulnérables, il risque de compromettre leur maintien dans le logement dans des conditions financières décentes. Le

taux d'effort ou taux d'usage de 25% proposé par l'AMLI est devenu une règle pour l'attribution des logements de Présence Habitat et dans les résidences sociales de l'AMLI, il est en revanche à la discrétion de Batigère Nord Est.

Selon un responsable
« *Ce critère permet de travailler avec bon sens aux attributions. Si le droit au logement donne accès à un T4, ne vaut-il pas mieux prendre un T3 et qu'il soit correctement chauffé et que les enfants puissent être correctement habillés et nourris plutôt qu'ils aient chacun une chambre mais que le ménage ne pourra pas chauffer correctement ?* »

Le recours à ce critère couplant loyers et charges permet ainsi d'éviter certains placements désastreux pour les ménages. Certains préfèrent, en effet, opter pour un loyer initial peu cher et avoir un taux d'effort de loyer acceptable. Or, la faiblesse des loyers dissimule souvent un logement non rénové aux charges énergétiques très élevées. Dans ce cas, ce sont les charges qui vont peser sur le taux d'effort et fragiliser le locataire. Cet exemple plaide pour l'application d'un taux d'effort couplant loyer et charges afin d'éviter d'aggraver les vulnérabilités financières des ménages.

Si la DDCS (direction départementale de la cohésion sociale) de Moselle est plutôt favorable à l'application de ce critère, Batigère Nord Est ne sait pas encore comment la DDCS de Meurthe et Moselle et les autres partenaires l'appréhendent. La question se pose en effet de l'égalité de traitement des demandes de logement d'un bailleur à l'autre. Pour éviter la concurrence entre demandeurs et entre bailleurs, peut-on envisager que ce taux d'effort soit validé au niveau inter-bailleurs afin qu'un ménage à ressources égales, à logement de qualité égale soit traité de manière égale par les différents bailleurs ? Actuellement pareille approche coordonnée est loin d'être à l'oeuvre. Batigère Nord Est risque au contraire d'être taxé de vouloir sélectionner les plus ménages les plus solvables. L'application d'un taux d'effort à 25% requiert probablement un changement de conception dans les attributions des logements. En effet l'objectif n'est-il pas seulement de favoriser l'accès au logement mais également le maintien dans le logement dans de bonnes conditions ?

2. Un effort de réduction des charges

Un autre moyen pour améliorer la solvabilité des ménages consiste pour le bailleur à maîtriser les charges afin d'éviter les impayés et de les réduire. Son action s'appuie ainsi sur la

négociation des tarifs de matériaux, de ceux de l'énergie et sur les contrats de performance pour l'entretien des chaudières. Aujourd'hui le bailleur part du principe que la baisse des charges ne peut qu'améliorer les capacités financières des locataires et réduire le risque d'impayés, à l'exception d'une petite partie des ménages pour lesquels toute diminution de charges ne changera pas fondamentalement l'équilibre de leur budget. Les réductions de charge peuvent inclure les frais liés à l'entretien des espaces verts ou des ascenseurs, mais penchons-nous ici sur les charges énergétiques. Mais ses efforts pourraient être réduits à néant en raison de la loi de 2015 qui impose la répartition individuelle des frais de chauffage alors qu'elle ne dit rien des coûts qui sont associés au passage des charges collectives à des frais individualisés ni des économies concrètement réalisables.

2.1 La négociation des tarifs

Le bailleur a recours aux services d'un Groupement d'Intérêt Economique, le GIE Amphithéâtre, chargé, par le groupe Batigère, de négocier des tarifs sur tous les achats collectifs de matériaux et d'équipement. Cette stratégie permet d'atteindre un effet de masse qui tire les prix vers le bas, tel que par exemple pour le remplacement des chaudières. Les tarifs d'énergie peuvent également être négociés. Grâce à la concurrence, le bailleur signe des contrats très courts avec les fournisseurs d'énergie et fait jouer la concurrence. Lors du premier changement de fournisseur de gaz, le gain a atteint 20%, le 2ème changement a également permis de gagner 20% sur le prix. Les gains obtenus grâce à la mise en concurrence sont plus importants pour le gaz en raison des quantités achetées. Pour l'électricité, l'impact est moindre car les volumes négociés ne concernent que la consommation électrique des parties communes. Mais dans tous les cas, le locataire peut bénéficier d'une baisse de charges.

2.2 Les contrats de prestation

Le bailleur met également en place des contrats de prestation afin d'associer le prestataire à la gestion du P1[10], c'est-à-dire la consommation d'énergie de l'immeuble. Le contrat de prestation avec intéressement se fonde sur les termes suivants. Le bailleur demande aux prestataires d'avoir des investissements en entretien et un niveau d'entretien quotidien du parc suffisamment bon pour augmenter l'efficacité des chaufferies et réduire les quantités de

[10] En matière de chauffage, il existe trois niveaux de coûts : P1 qui équivaut à la consommation de l'énergie, le P2 est l'entretien du réseau refacturable (la part qui est locative) et le P3 : la part non refacturable payée par le bailleur.

kilowatts consommés. S'ils parviennent à améliorer les performances, le bailleur leur accorde une prime. Plus les consommations sont faibles plus ils sont primés. En revanche, si les objectifs ne sont pas atteints, c'est le prestataire qui couvre la perte. La consommation est mesurée au compteur par un bureau d'études. Ce type de contrat est reconnu comme étant un levier central à la stratégie du bailleur visant à réduire les charges tout en maintenant voire en améliorant le confort des locataires. Tous les ans, Batigère Nord Est augmente ses exigences et lorsque le niveau requis de performance est atteint, le contrat est reconduit sur la même base.

Mais le bon fonctionnement de ce modèle dépend non seulement de la qualité du prestataire mais également du comportement de consommation des locataires. La pression exercée sur le prestataire conduit ce dernier à vérifier d'où peut venir les problèmes : de sa prestation ou du comportement des locataires. Pour se prémunir, l'entreprise chargée du chauffage de 227 logements que le bailleur vient de rénover, a équipé les radiateurs de capteurs pour faire un suivi de la consommation des locataires sur trois ans. Si la performance attendue du prestataire n'est pas atteinte, l'entreprise pourra identifier l'origine du problème.

2.3 La répartition des frais de chauffage dans les bâtiments passifs

Toutefois cette stratégie de réduction de charges peut être mise à mal par les injonctions contradictoires imposées par le gouvernement. En témoigne l'opposition entre recherche de bâtiments passifs et individualisation des frais de chauffage : les bâtiments passifs voire même à énergie positive sont tellement performants et peu énergivores que l'idée de forfaitiser les charges énergétiques a émergé. Toutefois la réglementation européenne[11] transposée dans la loi de transition énergétique impose aujourd'hui une individualisation des frais de chauffage. Mais concrètement comment le bailleur doit-il procéder quand les immeubles sont équipés de chaudières collectives ou lorsque les immeubles consomment très peu ? Cette mesure génère de nombreuses interrogations et insatisfactions parmi les responsables du secteur du logement social en Lorraine. En voici deux témoignages :

Un représentant du secteur du logement social lorrain

« *Ca fait un certain temps que les bailleurs essaient d'avoir une production plus individuelle mais comment répartit-on la consommation ? Selon la surface de logement, l'occupation du*

[11] Directive 2012/27/UE sur l'efficacité énergétique transposée dans la loi du 22 juillet 2015 (article 26 pour la répartition des frais de chauffage) et parution des textes en mai 2016 (décret n°2016-710 du 30 mai 2016 et arrêté du 27 août 2012)

logement, un coefficient de structure pour tenir compte de l'orientation des logements mais quand on essaie d'optimiser au max, c'est super complexe, d'une résidence à l'autre on n'a pas la même répartition. Il faut choisir entre les répartiteurs ou les compteurs. Or autant c'est pertinent sur les logements anciens et énergivores autant la pertinence se pose pour les nouveaux bâtiments très efficaces. »

Selon un responsable de Batigère Nord Est

« *Cette régulation va à l'encontre des principes des bâtiments super-performants, les charges deviennent tellement faibles, que ça n'a pas de sens de les individualiser, surtout qu'individualiser a un coût qui pourrait contribuer à multiplier par 2 les frais de chauffage. A une époque où l'on nous dit qu'il faut lutter contre la précarité énergétique, ce n'est pas logique*. »

Individualiser les frais de chauffage nécessite l'installation d'un répartiteur ou d'un compteur, l'entretien de ces outils, le relevé de la consommation, des investissements sur le réseau etc. Le tout coûte plus cher que la performance d'économie réelle que peut induire l'individualisation et une partie des coûts de l'installation est récupérable en charges auprès des locataires. Au final l'individualisation pourrait contribuer aux difficultés de paiement des ménages. L'ADEME a calculé qu'en permettant la modulation individuelle, les économies d'énergie devraient atteindre 10%. Dit autrement, il faut que l'individualisation provoque 10% d'économie d'énergie pour compenser son coût, ce qui ne va pas de soi. Ce calcul se fonde sur des températures recommandées, soit 19°C, mais ne tient pas compte des besoins de chaleur qui peuvent s'avérer supérieur. Comment alors s'assurer que l'individualisation permettra d'obtenir les économies attendues ? En outre, comment être certains que si les ménages réduisent leur consommation ils vont voir l'effet sur les factures alors que le coût de l'abonnement risque d'augmenter pour amortir le coût des compteurs individuels ? C'est donc bien l'intérêt de la répartition des frais et des charges qui est posée. Les bailleurs ont pris des positions contre ce système et les coûts qu'il représente. En effet, en investissant dans ce modèle dont l'efficacité n'est pas garantie les bailleurs réduisent leur capacité d'investissement dans d'autres opérations, de réhabilitation par exemple. Cette politique oscille entre deux objectifs peu compatibles : responsabiliser les individus par rapport à leur consommation, ce qu'autorise une gestion individuelle du chauffage ou maintenir la solidarité et la justice sociale, ce que permet la gestion collective.

3. La mobilisation des aides légales et extra-légales

Le recours aux aides financières pour améliorer la solvabilité des ménages est traditionnellement un levier mobilisé par les travailleurs sociaux qui les accompagnent. Mais elles n'ont qu'un effet curatif et de court terme pour atténuer l'effet de la précarité financière. Pareille approche peut être valable dès lors qu'il s'agit d'un impayé ponctuel. Elle nécessite une approche complémentaire lorsque le comportement d'impayé devient récurrent. L'accompagnement des ménages vers la maîtrise de leur budget afin de réduire le risque d'impayés est indispensable pour rendre la mobilisation des aides financières efficace à plus long terme. La situation est plus critique pour les ménages qui ne peuvent prétendre à aucune aide en raison d'un seuil de revenu trop élevé par rapport au seuil d'éligibilité.

Dans cette démarche visant la solvabilité des ménages, les travailleurs sociaux se heurtent à des enveloppes budgétaires de plus en plus réduites et à des critères d'éligibilité de plus en plus stricts, de surcroît, rarement compatibles entre les différentes administrations. Alors que de plus en plus d'acteurs réclament une approche transversale et globale des problématiques, les dispositifs sont de plus en plus cloisonnés et parfois incohérents.

Un travailleur social en Lorraine :
« *Avant en Moselle quand il y avait un problème pour la voiture ou la machine à laver, on pouvait demander une aide d'urgence pour le loyer maintenant c'est fini, il faut que la dette existe et qu'un plan d'apurement soit lancé, le FSL maintenant c'est du traitement d'impayé, ce n'est plus de la prévention*. »

3.1 Les allocations personnalisées au logement (APL)

Les aides sociales relèvent essentiellement de la politique sociale de l'Etat et des collectivités territoriales. L'aide la plus importante concerne les allocations personnalisées au logement (APL). Bien que les APL couvrent une grande partie du loyer, et que les montants résiduels puissent être très faibles, les impayés de loyers et de charges tendent à augmenter. Dans certains cas, les indus d'une prestation de la CAF peuvent provoquer des situations d'impayés. Les APL sont en général versées directement au bailleur. Ce principe a ses avantages et ses inconvénients. Le bailleur est assuré de récupérer une bonne partie de son loyer même si le ménage est en difficultés financières. Toutefois, ce modèle tend à déresponsabiliser le locataire qui n'a plus aucune notion du coût de son loyer. Disparaît ainsi l'équilibre entre droits et obligations qui, selon le bailleur, a aussi pour conséquence des comportements d'incivilités et de vandalisme. Pour autant que cette critique soit recevable, le

versement des APL aux locataires qui devraient ensuite payer leur loyer au bailleur risquerait d'engendrer des problèmes accrus d'impayés.

Les calculs des APL peuvent s'avérer également surprenants car comme le dit un responsable du secteur du logement social lorrain : « *dans certains cas, comme par exemple pour les grandes familles, il arrive que les ménages disposent d'un crédit d'APL, c'est-à-dire qu'ils vont percevoir quelques euros de plus que le niveau de leur loyer et donc le bailleur doit de l'argent à son locataire, ça n'aide pas à la responsabilisation !* »

3.2 Tarifs sociaux de l'énergie et Fonds de solidarité pour le logement (FSL)

Dès qu'un locataire est accompagné par un travailleur social, ce dernier met en place systématiquement un tarif social avec les fournisseurs historiques d'énergie. En revanche, si les ménages changent de fournisseur pour les concurrents ils perdent cet avantage. L'accès au fonds de solidarité pour le logement (FSL) est également conditionné par un contrat avec un opérateur historique. A Nancy, la Métropole de Nancy est devenue délégataire de la gestion du FSL au 1er janvier 2017 pour deux ans et devrait obtenir la compétence totale ensuite. Dans le département de Meurthe et Moselle, l'énergie représente le poste le plus important dans le FSL avec 1,7 millions versés en aide au paiement des factures d'énergie en 2016. En 2017, le budget est de 1,6 millions. Le bailleur présent sur plusieurs départements de l'Est de la France est confronté à des modalités de gestion très variables d'un département à l'autre. C'est à cette critique que cherche à répondre le chèque énergie. Il devrait être plus simple à mettre en œuvre et s'appliquer à l'ensemble du territoire de manière identique. Le chèque énergie répond toutefois à une double critique. L'une est adressée au FSL dans la mesure où ce dernier dépend des départements et dont les montants disponibles varient selon la richesse locale. L'autre concerne les tarifs sociaux qui ne s'appliquent qu'au gaz et à l'électricité fournis par les opérateurs historiques alors que le chèque énergie concerne tous les consommateurs ayant-droit de la CMU-C, quel que soit le fournisseur et la source d'énergie. Les expériences pilotes conduites sur le chèque énergie ne sont, toutefois, pas toutes positives. Un retour d'expérience d'Engie montre que 40% des personnes informées ne l'ont pas fait valoir.

3.3 Les aides extra-légales des CCAS

Les travailleurs sociaux peuvent également solliciter les aides extralégales gérées par les centres communaux d'action sociale (CCAS). Nancy a conservé un niveau d'engagement

financier en matière de politique sociale malgré des budgets de plus en plus contraints. Le fonds municipal des aides financé par la mairie de Nancy représente une enveloppe qui est passée de 200 000€ à 90 000€ en 2017. Depuis septembre 2015, au lieu de concentrer les aides sur les bénéficiaires de minima sociaux, le nouveau règlement ouvre les aides à toute personne en difficulté de ressources, ce qui répond à une injustice flagrante envers les travailleurs pauvres. Une commission décide de l'octroi de ce complément en fonction des dossiers des ménages. Ces aides complémentaires ne peuvent dépasser 250€ pour le mois[12].

Les CCAS voient s'accroître le nombre de personnes qui s'adressent à eux pour des questions liées à l'énergie. Les demandes proviennent notamment des ménages à faible revenu qui choisissent des loyers peu élevés mais omettent de considérer les dépenses de chauffage. A Nancy il existe une commission d'urgence, le comité de résolutions de situations d'exception ou complexes (CORSEC), qui réunit 13 communes de l'agglomération - qui en compte 20 - et réunit plusieurs financeurs (CAF, conseil départemental, les CCAS et les associations caritatives). En 2015, cette commission a examiné 551 dossiers, 129 ont été refusés, les autres ont obtenu un soutien. Sur un montant global accordé de 199 783€, 40 070€ ont été versés pour les factures d'énergie.

Le CCAS de Nancy

« *Une fois que les personnes ont sollicité le FSL on peut intervenir en complément dans la prise en charge de la facture, on voit le nombre de demandes augmenter et les montants des impayés énergie également.* »

« *On a eu une dame qui est venue nous voir elle voulait une aide exceptionnelle pour acheter une cabane de jardin pour mettre dans son salon pour avoir un coin chaud pour lire tellement son appartement aux hauts plafonds et mal isolés ne lui permettait pas ce confort !* »

« *Nous [le CCAS] sommes également sollicités pour la prise en charge de mobilier et d'équipements électroménagers surtout pour les personnes qui sortent de CHRS et entrent dans le logement social*. »

3.4 Les dossiers de surendettement

[12] A l'échelle locale, au-delà des aides locales, le CCAS de Nancy a également créé une épicerie sociale dans le quartier du Plateau qui permet aux ménages sur critères sociaux d'accéder à des produits alimentaires et hygiéniques à des tarifs très bas (10% du prix dans le commerce classique).

L'ensemble des moyens mobilisés par Batigère Nord Est pour gérer les impayés le conduit à récupérer 96% des montants quittancés. Pour autant, tous les ans, une partie passe en perte, parmi lesquelles les procédures de rétablissement personnel. Si aucun effort n'est réalisé pour rembourser la dette, la CAF va interrompre le versement des APL, ce qui va contribuer à faire gonfler la dette. Dans un certain nombre de cas, lorsque tout a été tenté et que l'étalement de la dette ne suffit pas à apurer l'impayé, le locataire peut aller jusqu'à la procédure de rétablissement personnel (PRP ou dossier de surendettement), au risque dans certains cas de systématiser ce recours.

Selon un travailleur social

« *Un de nos jobs c'est de monter un dossier de surendettement quand il n'y a plus de possibilité d'apurement de la dette. Ce que l'on constate c'est que l'endettement est de plus en plus lié aux factures du quotidien, pas forcément à des crédits à la consommation mais vraiment aux impayés de charges courantes. Ca, c'est quand on a épuisé toutes les possibilités et qu'il ne reste plus aucune solution. Et là on ne peut plus avoir de rôle pédagogique, on sait que certains vont recommencer avec les impayés et vont redemander un épurement de la dette. Parfois les PRP c'est très utile quand il y a eu accident de vie, une rupture, pour eux c'est une deuxième chance, pour les autres, c'est moins utile car ils vont recommencer*. »

CHAPITRE 5. L'ACCOMPAGNEMENT SOCIAL

En matière de mission sociale, le bailleur n'a aucune forme d'obligation. Les seuls engagements sont ceux qu'il décide de prendre dans les conventions d'utilité sociale et dans sa démarche RSE. Toutefois pour éviter l'image négative du logement social « *qui parque les pauvres* », le bailleur doit et veut faire mieux que le privé autant en matière de qualité de bâti que d'accompagnement des personnes. C'est la raison pour laquelle sa mission sociale s'est traduite par la mise en place d'un système d'accompagnement social personnalisé confié aux travailleurs sociaux de l'association AMLI intégrés au sein du groupe Batigère. L'internalisation de la fonction sociale du bailleur par le biais de l'association est une innovation de poids.

1. Un outil interne : l'AMLI

La mise en œuvre d'un accompagnement social intégré aux services du bailleur représente une évolution conséquente du métier de bailleur. Batigère Nord Est a mis en place une politique très volontariste en matière de prévention d'impayés et d'accompagnement social des publics accueillis. Il s'appuie sur une association constituée depuis 52 ans, l'Association pour l'Accompagnement, le Mieux Etre et le logement des personnes isolées (AMLI[13]). Les missions de cette dernière ont évolué au fil du temps pour devenir le prestataire du groupe Batigère pour l'accompagnement des publics vulnérables afin de favoriser leur accès et leur maintien dans le logement et d'établir un parcours résidentiel pour que ces publics ne soit pas exclus du champ social. L'AMLI fait partie intégrante du groupe Batigère depuis 2007 et compte une équipe de 23 personnes dédiée à l'action sociale. Elle permet aux bailleurs du groupe de s'appuyer sur une association qui, bien qu'intégrée au groupe, a des missions indépendantes et est reconnue dans ses missions sociales par les autres partenaires. Auprès des locataires elle a une image différente de celle du bailleur et peut traiter de problèmes globaux qui dépassent le seul impayé de loyer. Pour l'association, travailler pour un bailleur a nécessité une forme d'acculturation aux politiques, aux intérêts et aux contraintes du bailleur sans perdre de vue les intérêts des locataires. Son rôle n'est pas aisé car elle doit faire la synthèse de contraintes rarement compatibles. Auprès du bailleur elle va faire entendre la voix des locataires afin de solliciter un regard bienveillant dans la plupart des cas. Auprès des locataires elle cherchera un compromis entre les contraintes des uns et des autres.

Les travailleurs sociaux de l'association ont également évolué dans leur métier. Ils sont ainsi amenés à organiser des visites à domicile et d'essayer de repérer des problématiques qui ne seraient pas visibles si la personne devait se déplacer dans un bureau. Pareille approche permet de mettre en place une démarche plus globale et plus préventive car elle inclut de fait un regard sur les installations consommatrices d'énergie ainsi que sur les comportements de consommation énergétique dans le logement.

Cette méthode n'est pas une innovation en soi dans la mesure où cette démarche qui mêle visite à domicile et diagnostic global, est déjà en place depuis longtemps dans les structures d'hébergement de l'AMLI ou dans d'autres structures d'hébergement telles que l'ARS. Ce qui en revanche est innovant est le fait que cette approche soit dorénavant intégrée parmi les

[13] L'AMLI travaille également pour l'Etat pour des missions d'action sociale. En Moselle l'AMLI gère des foyers de Présence Habitat, des pensions de familles, des résidences séniors et de la location accompagnée, soit 35 structures. La direction de l'action sociale et de l'ingénierie sociale urbaine de l'AMLI compte 45 personnes réparties sur la Moselle, la Meurthe et Moselle et l'Alsace.

missions du bailleur et cible également les locataires du logement social. Elle représente une plus-value pour le bailleur qui par cette intervention sociale vise à améliorer la gestion budgétaire des ménages et réduire le risque d'impayé. Les travailleurs sociaux peuvent être également amenés à proposer des solutions pour toute question qui empêche les personnes suivies d'avoir un comportement serein dans leur logement. Grâce aux structures d'hébergement que l'AMLI gère, elle peut également offrir des alternatives de relogement quand aucune autre issue n'est possible. Il est attendu de ce modèle qu'il réduise le risque « *qu'habiter son logement devienne source d'une fragilisation supplémentaire* » (selon un responsable).

2. Approche globale et préventive

L'un des aspects innovants de cette démarche tient au fait que l'AMLI fait des efforts « *pour aller vers* », c'est-à-dire que ses travailleurs sociaux vont à la rencontre des ménages qui ont des difficultés sans attendre que ces derniers en fassent la demande. Il s'agit de développer une approche préventive. Cette démarche repose sur un croisement de données pour repérer les locataires les plus fragiles et les contacter avant que le risque identifié ne s'avère. Elle cible notamment le groupe dit « des invisibles » qui ne demandent jamais d'aide et se débrouillent comme ils peuvent avec leurs contraintes, afin d'éviter qu'ils ne lâchent prise sur la durée. C'est pour ces publics, que cette démarche préventive est pensée. En croisant les données connues sur les ménages en sous-occupation et en impayés, l'AMLI identifie un risque de fragilisation et peut entrer en relation avec les personnes ainsi identifiées. Cette approche ne représente qu'une partie des missions de l'AMLI qui regrette de ne pouvoir traiter ainsi qu'à peine 10% des cas.

2.1 La démarche d'accompagnement

En règle générale, l'accompagnement du locataire commence dès le dossier de demande de logement puisqu'un diagnostic social peut être demandé à l'AMLI dès qu'un doute subsiste sur une demande. Dès qu'un demandeur devient locataire, Batigère Nord Est peut mandater l'AMLI pour organiser un suivi personnalisé des entrants identifiés comme étant les plus fragiles. Pareille approche implique que les travailleurs sociaux mobilisés puissent s'appuyer sur un réseau de référents dans le secteur de la santé, de l'emploi, de l'enfance etc. afin de chercher des solutions avec les partenaires.

Pour autant l'AMLI est consciente des limites de cet accompagnement et du risque de « *rater quelque chose* ». Ce qu'ils semblent « rater » est essentiellement lié aux besoins et aux comportements des individus que ces derniers n'ont pas réussi à exprimer et qui ont échappé aux travailleurs sociaux.

Un exemple est ainsi donné :
« *Il y a quelques jours un locataire nous appelle, énervé, parce qu'il a reçu une facture de chauffage très élevée. Le travailleur social y va, accompagné d'un technicien. Qu'est-ce qu'ils voient : dans le grenier le locataire avait fait deux nouvelles chambres, sans en demander l'autorisation évidemment, il n'y avait pas d'isolation et c'était chauffé par des radiateurs électriques et il se retrouvait avec une facture de chauffage de 3000€. Dans cette histoire, nous on avait raté un besoin essentiel pour cette famille : le besoin d'une chambre individuelle pour le gamin autiste. Et c'est parce que l'on a raté ce besoin, que cette famille a trouvé une alternative qui l'a plongée dans encore plus de difficultés.* »

2.2 Le projet « 10 000 logements accompagnés »

Le projet de l'AMLI dans le cadre de l'appel à projet « 10 000 logements accompagnés » va encore plus loin dans cette démarche globale et préventive dans la mesure où il s'agit de prévenir les impayés et les expulsions autour de trois axes : accès au logement, maintien dans le logement et parcours résidentiel. L'objectif est d'organiser 100 interventions par an pour les trois bailleurs du groupe et de mettre en place un fonctionnement qui permette de sécuriser le parcours locatif. Dans ce cadre, l'AMLI intervient pour tous les publics prioritaires, c'est-à-dire tous ceux qui sortent de structures d'hébergement, toutes les demandes prioritaires de la commission de médiation au titre du DALO et les personnes victimes de violence familiale, au moment d'un glissement de bail. Dans ces situations où le diagnostic social avant l'entrée dans le logement montre que la famille subit des impayés, l'AMLI prend la gestion du logement pour 6 mois et sous-loue le logement à la famille. La dette est toujours due au bailleur mais l'AMLI travaille sur l'étalement des impayés, ce qui permet aussi de rouvrir les droits aux APL. Cette modalité d'intervention permet de maintenir la famille dans le logement avec un plan d'apurement pour faire valoir les droits. Cet accompagnement peut durer de 6 à 18 mois. Si la situation est rétablie, le ménage peut signer un nouveau bail classique. L'association devient le garant de la gestion de l'impayé et de l'accompagnement social.

Tous les efforts consentis par le bailleur dans la lutte contre le risque de précarité énergétique peuvent être réduits à néant si le comportement de consommation énergétique des locataires n'est pas adapté. Un pilotage correct de chaudière ne sera pas suffisant si la consommation des ménages est erratique. Il est donc essentiel de sensibiliser les locataires aux comportements sobres en énergie. A l'attribution d'un logement ou lorsque le bailleur livre une opération, le chargé de clientèle va informer le locataire sur le bon comportement à avoir dans son usage de l'énergie dans le logement, bien qu'il s'agisse d'un sujet parmi d'autres à aborder à l'entrée dans le logement. Il fournit également un livret d'accueil aux locataires à la signature du bail, sorte de guide des économies d'énergie. Si l'information est passée, la question de leur application est posée.

1. L'intérêt de la sensibilisation aux économies d'énergie

La sensibilisation des locataires aux écogestes devient un outil important de l'accompagnement social pour leur faire prendre conscience de ce que représente l'énergie et leur faire comprendre qu'il est possible de faire des économies en ayant un comportement plus sobre. Il ne s'agit pas de réduire le confort des locataires mais bien de dégager des moyens financiers supplémentaires pour d'autres dépenses et pour consolider la solvabilité des locataires. L'accompagnement des locataires en matière énergétique est d'autant plus nécessaire lorsque, par exemple, le système de chauffage change ou, en cas de relogement, lorsque le locataire passe d'un chauffage collectif à un chauffage individuel - ou l'inverse - ou encore lorsque la personne s'inscrit dans un parcours résidentiel qui peut aller de la pension de famille au logement autonome. La question se pose de savoir quel est le moment le plus opportun pour apporter ce conseil : à la remise des clés, à la fin d'une opération de réhabilitation, avant cette opération, ou plus tard ? Les travailleurs sociaux qui suivent des locataires en difficultés dans leur logement utilisent la question énergétique pour sensibiliser à la gestion du budget et à l'intérêt de la réduction des consommations. Dans la mesure où ils font des visites à domicile, ils peuvent expliquer les écogestes en face à face et faire une démonstration avec les locataires. En outre ils sont amenés à faire des relevés de compteurs réguliers et évaluer l'impact du changement de comportement sur la consommation et sur les factures. Tous les travailleurs sociaux considèrent que seul ce contact direct peut porter ses fruits.

2. Les outils de l'AMLI

L'AMLI s'est inspirée d'un projet conduit avec EDF sur les kits énergie et les économies d'énergie pour monter ses propres formations et proposer des animations à leurs locataires et résidents avec distribution d'un kit énergie. Avec les résidents que l'AMLI accompagne vers le logement autonome, elle organise des formations de sensibilisation en amont afin de préparer à l'entrée dans le logement autonome. Ces séances ont lieu dans un appartement pédagogique à Florange où les participants doivent repérer les dysfonctionnements : un robinet qui fuit, une lampe restée allumée, la télévision en veille etc. Le repérage de ces problèmes donne lieu à un décryptage et à leur traduction en euros. Chaque participant est ensuite amené à compléter un questionnaire qui les interroge sur leurs gestes quotidiens dans certaines situations. Ces deux leviers, observation et questionnaire, donnent lieu à un échange sur les bonnes pratiques. La plupart des participants pose systématiquement la question du coût de tel ou tel type de comportement. Ou alors ils souhaitent vérifier s'ils ont bien fait les choses, par exemple en utilisant des ampoules basse-consommation. Ou bien ils s'échangent leurs astuces pour économiser l'énergie. Ou encore ils se renseignent pour savoir où ils peuvent trouver les objets dont il est question, comme les multiprises avec fonction marche-arrêt. Ils ont la bonne surprise de découvrir que cette prise est inclue dans le kit énergie et les participants repartent satisfaits de leurs « cadeaux ». L'atelier est également l'occasion pour les participants de faire part de quelques problèmes qui les préoccupent non liés à l'énergie. C'est également l'occasion pour eux de disposer d'interlocuteurs qui peuvent y répondre. Une prochaine étape pour l'AMLI pourrait consister à organiser des modules de sensibilisation parent-enfant. L'association est toutefois consciente des limites de cette approche dont le succès dépend de la qualité du logement attribué et du comportement réel, comme en témoigne une des animatrices de l'atelier :

« *Souvent les locataires ont plus de connaissances sur le sujet, leur situation et leur histoire font que c'est parfois difficile de les appliquer tout le temps ou si le logement est énergivore ce sera quand même difficile de faire baisser la facture*. »

CHAPITRE 7. L'ACTION COLLECTIVE

A Nancy, tous les interlocuteurs ont souligné que les partenariats entre ville, bailleurs et associations ont une histoire longue. Des relations de confiance ont ainsi pu être tissées au fil du temps entre les acteurs locaux intervenant sur le logement et l'action sociale. Des solutions rapides peuvent être trouvées à certains dossiers complexes. Des initiatives peuvent même

résulter de cette coopération. Toutefois cette coopération n'est pas acquise. Alors que la précarité énergétique nécessite une approche globale et transversale, les routines administratives ne permettent qu'une approche sectorielle du problème. En outre, la coopération reste difficile avec certains administrations, comme la CAF, qui ont leurs propres contraintes et pratiques qui ne correspondent pas toujours à la réalité des ménages vulnérables. Elle reste complexe avec les élus politiques dont les intérêts électoralistes à court terme prime sur les objectifs à long terme de lutte contre la pauvreté. Enfin, la privatisation et la libéralisation des marchés de l'énergie ont privé les acteurs locaux d'interlocuteurs auprès des fournisseurs d'énergie, pourtant les premiers affectés par les risques d'impayés d'énergie.

1. Une culture du partenariat…

La culture du partenariat est ancienne à Nancy par le biais de la politique de la ville et d'un maire longtemps impliqué. Nancy a conservé un volet social important dans sa politique locale. Bien que chaque acteur reste dans son segment d'intervention, tous se connaissent, ont développé des relations informelles et se rencontrent régulièrement à travers diverses commissions institutionnelles liées à la politique de l'habitat et de l'action sociale. Des ponts durables ont ainsi été établis entre partenaires locaux. Le partenariat concerne non seulement les acteurs opérationnels mais également des acteurs institutionnels, tels que le Conseil Départemental, la DREAL, la DDT, la DDCS et la préfecture (dès lors qu'il s'agit de gérer des expulsions ou des entrées massives). Au fil du temps les partenaires ont appris à se connaître, une relation de confiance s'est créée entre les acteurs de l'habitat et de l'action sociale de la ville et se fonde sur des relations d'échanges. Cette proximité permet de rechercher des solutions auprès des uns et des autres afin d'assurer la continuité des parcours de vie et des parcours résidentiels. Les partenariats locaux ont permis, par exemple, d'accueillir 1200 demandeurs d'asile dans des structures collectives ou individuelles à l'échelle de la région. L'AMLI est l'interlocuteur des associations et des structures d'hébergement d'urgence pour les dossiers de relogement.

Pour l'une de ces dernières

« *Batigère Nord Est et AMLI sont des partenaires essentiels car ils représentent le plus gros bailleur de la région, on arrive à converger, AMLI prend le relais, on fait aussi un relais avec le Conseil départemental, s'il y a des problématiques spécifiques, on peut ré-intervenir une fois que la personne est chez le bailleur pour éviter les dysfonctionnements, quand on n'a pas de retour, c'est que ça se passe bien.* »

En matière d'énergie, le bailleur peut également travailler en coopération avec l'agence de l'énergie et du climat qu'il peut mandater pour informer les locataires sur le potentiel d'économies d'énergie. Grâce au défi « famille à énergie positive », l'ALEC développe différents moyens de mobiliser les publics les plus vulnérables pour faire des économies d'énergie et réduire leurs factures. Le département de Meurthe et Moselle a même financé un bus pédagogique mobile qui peut être emprunté pour sensibiliser aux économies d'énergie.

Une coopération étroite inter-bailleurs existe par le biais des différentes commissions auxquels ils sont amenés à siéger. Toutefois pour mutualiser certaines de leurs problématiques, ils ont créé, une association inter-bailleurs, Union et Solidarité (UES). Fondée il y a 21 ans par trois bailleurs, l'association compte aujourd'hui 10 membres, dont Batigère Nord Est. Il s'agit d'un outil opérationnel que les bailleurs ont créé sur un territoire pour aborder notamment le logement des « inlogeables » en attente de logement social. L'UES sert ainsi d'interface entre les associations, les travailleurs sociaux et les bailleurs. La santé mentale est un autre sujet clé de l'UES qui y travaille depuis 2012. C'est un sujet complexe pour lesquels bailleurs et travailleurs sociaux ne sont pas armés.

Selon l'UES

« *Les relations avec les services psy de l'hôpital ne sont pas simples, ils n'ont pas envie d'avoir des partenariats et on ne parle pas la même langue, ils parlent de patient et nous de locataire.* »

Le secteur psychiatrique a connu des coupes budgétaires importantes. Il tend de plus en plus souvent à maintenir à domicile les personnes avec des pathologies à risque qui se retrouvent dans le parc social dès qu'ils sortent de l'hôpital. Cette problématique croissante a conduit l'AMLI à répondre à un appel à projet de la DDCS sur ce sujet. Fin 2016, l'association a recruté une infirmière psychiatrique en son sein pour favoriser l'identification et le travail sur ces pathologies ainsi que l'interaction avec les services de santé.

Enfin, à l'échelle régionale une association des organismes HLM de Lorraine est source d'informations, de partage d'expérience, de mutualisation de démarches ou d'outils. C'est ainsi qu'ARELOR a été chargée de négocier et d'harmoniser les critères d'éligibilité au FEDER et aux éco-prêts de la CDC pour faciliter la conduite des travaux de rénovation des bailleurs. Elle représente 32 membres.

2. … mais un manque de coordination entre et avec les administrations

Cette culture du partenariat dissimule toutefois des difficultés qui tiennent aux règles de fonctionnement peu harmonieuses entre les administrations. Pour parvenir à apporter une stabilité locative et financière, le bailleur et les travailleurs sociaux ont besoin de flexibilité et de réactivité de la part des administrations. Or, ils se heurtent souvent à des obstacles administratifs qui ralentissent le traitement d'un dossier. Le fonctionnement et la gestion des APL sont souvent la cible des critiques. Pendant la durée nécessaire au traitement de la demande ou au rétablissement des APL, les bailleurs sociaux sont flexibles et acceptent en général de ne recevoir que le loyer résiduel en attendant de percevoir les APL. Ce faisant ils permettent aux locataires d'entrer ou de rester dans le logement en cas de rupture administrative de droits. Toute la difficulté du travail d'accompagnement social tient à la fragmentation des différents dispositifs mobilisables entre différents organismes, aux conditions d'éligibilité variables. Une coordination entre les différentes interventions apparaît nécessaire aux travailleurs sociaux. Ces derniers sont confrontés à des difficultés de suivi des dossiers administratifs dès lors qu'une demande d'APL est par exemple déposée à la CAF. Les travailleurs sociaux se plaignent que les employés de la CAF ne peuvent pas répondre à leurs questions et qu'ils manquent d'interlocuteurs directs et privilégiés. Avec l'arrivée de réfugiés en Lorraine, la question de l'ouverture et des ruptures de droit des personnes migrantes en attente de papiers est posée. Or, le fonctionnement local se heurte à des positions nationales de la CNAF, difficilement ajustables aux réalités locales. Pour faire avancer les dossiers CAF complexes, en particulier ceux des populations migrantes, une possibilité consiste à contacter la direction départementale de la cohésion sociale, soit l'Etat. La CAF est critiquée pour sa méconnaissance des bailleurs et de leurs missions sociales.

Un travailleur social

« *Souvent les employés ne peuvent pas répondre à nos questions, en plus les positions nationales de la CAF sont compliquées en particulier pour les ruptures de droits pour les personnes migrantes. Nous on a un identifiant pro, on peut accéder à leur dossier, le problème c'est qu'on n'a pas accès à grand-chose Le problème c'est qu'on n'a pas de dialogue direct, on ne peut même pas contacter le chef de service. Ca s'est dégradé au fil du temps, avant on arrivait à obtenir plus de réponses. La CAF ne s'adapte pas vite aux nouvelles situations liés aux demandes d'asiles et aux réfugiés par exemple. On doit faire face*

à des délais de traitement longs, on a besoin qu'une situation puisse être suivie pour ces organismes, y compris par Pôle Emploi. »

3. Des relations ambiguës et complexes avec les élus locaux

Une seconde limite à l'action collective locale tient à la relation ambiguë et complexe avec les élus locaux. Dans le cadre des coopérations locales, le bailleur est amené à travailler avec l'ensemble des services des villes ou métropoles et également avec les maires et élus locaux. Ces coopérations s'imposent d'autant plus que les villes sont réservataires de 20% du parc. Gérer les demandes de logement émanant des villes est perçu comme l'une des difficultés du travail du logement social. Alors que les maires sont les premiers à soutenir des dossiers de demande de logement social, ils sont également les premiers à se plaindre de la concentration des populations dans certains quartiers. A cette critique le bailleur répond, que c'est la nature physique des logements qui oriente l'attribution des logements. Dans cette logique, il paraît cohérent d'accorder un logement rénové aux populations les plus fragiles. Effectivement, ce type de logements se trouve en général concentré dans les « quartiers politique de la ville » (QPV) pour lesquelles d'importantes opérations de réhabilitation ont été conduites.

Le bailleur

« *Comment éviter que la ville ne nous envoie que les ménages les plus problématiques ? En même temps il faut loger tout le monde mais il faut aussi satisfaire le locataire et il faut aussi que le savoir habiter puisse s'installer. Certains maires parfois demandent pourquoi les familles à problèmes sont dans les QPV en nous accusant de générer des problèmes dans nos quartiers… ce genre de remarque dépend évidemment du maire, de ses convictions politiques, de la structure de l'électorat etc*. »

Il est d'ailleurs intéressant de noter un changement de discours parmi les maires : au moment des attributions, ils parlent souvent de « nos habitants » mais dès lors que des problèmes émergent dans les quartiers, « nos habitants » tend à se transformer rapidement en « vos locataires. » La marginalité et la pauvreté demeurent une question difficile à gérer et à accompagner localement d'autant que les intérêts électoralistes guident souvent la politique des mairies vis-à-vis du logement social.

Selon l'AMLI

« *C'est très compliqué avec les mairies, le logement social est un sujet de crispation. On a répondu à un marché public national pour favoriser l'insertion par le logement des ménages régularisés au titre de l'a demande d'asile. Le projet veut qu'ils rentrent dans un logement loué par l'AMLI qu'il soit accompagné par une équipe de travailleurs sociaux pour favoriser l'intégration mais on a des communes qui ne veulent pas de « ça » sur leur territoire car ce sont des publics qui demandent beaucoup, qui vont solliciter le CCAS etc. Mais ce sont des préjugés, ce sont des gens qui travaillent, on est sûr qu'ils n'entendront jamais parler d'eux mais c'est un public stigmatisé.* »

4. Le faible engagement notable des fournisseurs d'énergie

Enfin un autre obstacle au traitement efficace de la vulnérabilité énergétique tient au manque de coopération avec les fournisseurs d'énergie. L'ensemble des travailleurs sociaux estiment qu'il faudrait que les fournisseurs entrent dans une démarche proactive de gestion des impayés car la coupure ne règle pas le problème, elle ne fait que l'empirer. L'amélioration du travail d'accompagnement passe par davantage de lisibilité sur les consommations, or, l'information dépend des fournisseurs d'énergie. Les travailleurs sociaux se plaignent également des plateformes téléphoniques et de l'absence des services clients des fournisseurs d'énergie.

Selon un travailleur social

« *Pour ouvrir un compteur, il faut passer entre 1h et 1h30 au téléphone lorsqu'on aide la personne à faire la démarche lorsqu'elle entre dans son logement. Il faut passer beaucoup de temps au téléphone pour le compteur, puis pour la mensualisation, c'est compliqué, il faut un téléphone portable, ils envoient un code qu'il faut activer etc. C'est long, c'est compliqué et les familles ne s'y retrouvent pas. Avec le pôle solidarité d'EDF ça va mieux, il y a un traçage du dossier, mais aujourd'hui tout se fait uniquement par téléphone et par mail, ça pose un réel problème aux personnes qu'on accompagne, ça veut dire qu'il faut un téléphone et un ordinateur et savoir s'y retrouver.* »

Enfin la plupart des interlocuteurs rencontrés pointe les inégalités liées au fonctionnement du marché. Seuls les opérateurs historiques, Engie et EDF, abondent au FSL, les concurrents n'ont aucune obligation et ne contribuent pas. Après l'ouverture des marchés, des politiques de démarchage agressives ont été mises en place par les nouveaux entrants pour gagner des parts de marché. Certains ménages se sont laissés appâter par des tarifs attractifs et ont perdu

leur possibilité d'accès au FSL, se privant du même coup d'une aide en cas de difficultés de paiement des factures.

CONCLUSION

Le terrain nancéien a montré la manière dont les différents acteurs abordent la précarité énergétique dont le traitement dépend d'intérêts et de stratégies rarement convergentes. Mais il a également montré la capacité d'innovation du bailleur sur le volet de l'action sociale. D'un engagement purement volontaire, Batigère Nord Est a fait de l'accompagnement social un outil permanent de son action en utilisant les services de l'association AMLI, intégrée au groupe Batigère

Le bailleur s'est approprié la lutte contre la précarité énergétique non seulement sur la base de ses missions traditionnelles mais également sur la base d'une politique volontariste d'accompagnement social qui repose sur une collaboration étroite entre les travailleurs sociaux et les services du bailleur. L'innovation tient d'une part à la capacité des premiers à s'adapter aux contraintes du bailleur et à la volonté de ce dernier de considérer un avis pas toujours convergent qu'est celui de l'association.

Toutefois la complexité et la contradiction des contraintes économiques, techniques, énergétiques et sociales qui pèsent sur lui l'obligent à prioriser ses investissements pour s'ajuster aux capacités financières limitées de ses locataires. Entrent alors en concurrence les considérations de rentabilité financière au profit du plus grand nombre moins solvables ou au profit d'un plus petit nombre très solvables. Les premiers risquent de devoir continuer à assumer des dépenses énergétiques croissantes pour des budgets de plus en plus contraints, tandis que les seconds profitent d'investissements techniques et renouvelables modernes qui réduisent consommation et facture d'énergie.

Quant aux locataires, ils s'adaptent en fonction de leurs capacités, de leurs choix et donc des priorités qu'ils se fixent en fonction de leur propre échelle de valeurs. Pour certains, la sous consommation d'énergie devient une variable d'ajustement à des budgets très contraints aux dépens de leur confort mais au profit d'une forme « d'invisibilisation » de leurs problèmes aux yeux du bailleur et des autres acteurs. Pour d'autres, à l'inverse, loyer et charges ne font pas partie de leurs dépenses prioritaires et vont utiliser voire abuser du système de protection des locataires et des consommateurs.

Enfin les acteurs locaux peuvent être conduits à faire converger partiellement leur mode de fonctionnement pour aborder la précarité énergétique. Mais quelle que soit la volonté manifeste de coopération entre les différents acteurs lorrains, elle se heurte à l'approche « en silo » imposée par les modes de fonctionnement et les frontières administratives traditionnels. Alors que la précarité énergétique est un phénomène multidimensionnel, l'approche sectorielle continue à structurer son traitement.

Bibliographie

Info Energie en Lorraine, 2013, *Précarité énergétique : repérer et agir en Lorraine*

INSEE, 2015, *Les dépenses énergétiques pèsent sur les revenus de plus d'un tiers des ménages lorrains*, n°10 INSEE Analyses, janvier

ONPE 2016, *Les chiffres-clés de la précarité énergétique*, Edition n°2, Novembre

Rapport Pelletier 2009, *Groupe de travail Grenelle de l'Environnement sur la précarité énergétique*, 15 décembre

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

Rachel Guyet

Résumé

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.

PLAN DE L'ETUDE

INTRODUCTION

CHAPITRE 1. LES RAPPORTS DE FORCE ENTRE GOUVERNEMENT ET ACTEURS DU LOGEMENT SOCIAL

1. Les évolutions de l'encadrement des loyers
2. Les impayés et les réformes sociales
3. Grenfell Tower : le point de rupture ?

CHAPITRE 2. PRECARITE ENERGETIQUE A TOWER HAMLETS

1. Pauvreté et précarité énergétique à Tower Hamlets
2. La perspective des locataires
3. La perspective du bailleur

CHAPITRE 3. LE TRAITEMENT DE LA PRECARITE ENERGETIQUE PAR L'ACTION TECHNIQUE

1. L'efficacité énergétique du bâti
2. Des expériences mitigées avec la transition énergétique

CHAPITRE 4. INTERNALISATION DE L'ACTION SOCIALE

1. Création du département Communities And Neighbourhood (CaN) au service de la cohésion sociale
2. Mobilisation des résidents pour les économies d'énergie
3. Le projet LEAP : conseils en énergie

CHAPITRE 5. L'ACTION COLLECTIVE LOCALE ET COOPERATION NATIONALE

1. L'action collective autour du lien social
2. L'action collective autour de l'emploi et la formation
3. L'action collective liée à la santé
4. Un frein : les partenariats institutionnels

CONCLUSION

INTRODUCTION

Poplar HARCA[14] est un bailleur actif dans l'Est londonien. Bien plus qu'un simple constructeur et gestionnaire de logements, il s'agit, comme son acronyme le résume, d'un acteur de la régénération urbaine pour la communauté de Poplar, un quartier de Tower Hamlets, où il est situé. La volonté qui sous-tend l'approche de Poplar HARCA est, pour reprendre les termes d'un salarié, « *How to make Poplar really an amazing place to live* » (comment faire en sorte que Poplar devienne un lieu de vie formidable). Cet objectif montre d'emblée l'ambition du bailleur et la diversité des missions qu'il doit prendre en charge pour rompre avec le sentiment, largement partagé par les habitants de cette banlieue urbaine, d'être les laissés pour compte du système. Le projet de Poplar HARCA implique ainsi des efforts financiers conséquents et nécessite de mobiliser ses équipes en interne, les partenaires locaux ainsi que les résidents autour d'un objectif : l'amélioration des conditions socio-économiques du quartier.

Dans le cadre de ce projet global, la précarité énergétique n'est envisagée par le bailleur que comme l'une des dimensions de la pauvreté qu'il convient de combattre. Cependant pareille approche se heurte à de multiples contraintes qui structurent son cadre d'intervention. Notons :

- Le désengagement de l'Etat du financement du logement social alors qu'il continue à imposer des régulations restrictives,
- Le modèle résiduel de logement social qui implique que le bailleur loge les familles aux conditions de ressources très faibles,
- Des réductions drastiques des budgets de la politique sociale et des conditions d'éligibilité plus strictes,
- Une augmentation des obligations climatiques et énergétiques qui cherche à réduire les émissions de CO2 dans le secteur du logement et à augmenter l'efficacité énergétique des immeubles sans que les moyens ne suivent,
- L'aggravation de la pauvreté et du chômage qui génère des problématiques multidimensionnelles et complexes, notamment à Tower Hamlets, district de l'Est londonien,

[14] HARCA est un acronyme qui signifie Housing And Regeneration Community Association (association communautaire de logement et de régénération)

- Le Brexit qui ajoute à l'incertitude concernant la continuité des dispositifs financés par l'Union Européenne et le système de régulation du marché de l'énergie,
- Enfin l'élection d'un gouvernement conservateur qui a signé un accord de gouvernement avec le DUP irlandais et qui soulève d'importantes questions sur les choix qui vont pouvoir être faits pour traiter les inégalités du marché de l'énergie et protéger les consommateurs vulnérables.

Dans un contexte où les défaillances de l'Etat ne cessent d'être soulignées, se pose alors la question de savoir qui doit et qui peut suppléer à son désengagement du secteur du logement et des politiques sociales. Sont-ce : 1. les autorités locales dont les moyens financiers et leur capacité d'action sont limités ? 2. Les entreprises énergétiques dont l'objectif principal est de réaliser des profits ? 3. Les bailleurs sociaux qui ont eux-mêmes une relation complexe avec l'Etat ? 4. Les ONG sur lesquelles l'Etat tend à se décharger de sa politique sociale ? On peut se demander si en cherchant à compenser le retrait de l'État, ces acteurs ne contribuent pas également à consolider cette tendance. Le projet de Poplar HARCA vise à compenser la faillite de l'Etat à protéger les plus vulnérables. C'est la raison pour laquelle son action repose autant sur la rénovation technique des logements que sur la production de services qui, sinon, font défaut dans les quartiers pauvres. Ce faisant, le bailleur devient un outil de la cohésion sociale des quartiers.

Or, la question se pose de savoir comment le bailleur parvient à équilibrer les différentes contraintes qui s'imposent à lui en matière :

- de fourniture des logements de bonne qualité à un prix abordable pour des populations pauvres ou très modestes ;
- de lutte contre les inégalités socio-économiques dont sont victimes une très grande majorité de ses locataires,

pour devenir une force d'intégration à l'échelle des quartiers où ses propriétés sont construites et agir non seulement pour ses propres locataires mais également pour l'ensemble des habitants du quartier.

Le traitement de la précarité énergétique est un moyen d'y répondre. La présente monographie rend compte du cadre d'intervention complexe dans lequel s'inscrit l'action du bailleur (I). Elle examine ensuite les contraintes qui pèsent également sur les locataires en matière d'accès à l'énergie (II). Pour réduire l'impact des factures énergétiques sur les

budgets très serrés des locataires, le bailleur a d'abord misé sur la réhabilitation de propriétés acquises à la fin des années quatre-vingt-dix (III). Cette action technique est complétée par des programmes d'économies d'énergie qui s'appuient sur deux atouts majeurs du bailleur : l'internalisation de l'action sociale et sa capacité à mobiliser les résidents (IV). Cette approche n'est possible que grâce à un très vaste réseau d'acteurs publics, privés et associatifs. Comme nous le verrons, les coopérations ne vont pas de soi et se heurtent à la versatilité des choix politiques (V).

CHAPITRE 1. LES RAPPORTS DE FORCE ENTRE GOUVERNEMENT ET ACTEURS DU LOGEMENT SOCIAL

Poplar HARCA a été créé en 1998 lorsque, sous la pression du gouvernement Blair, les autorités locales ont transféré leurs logements sociaux à des bailleurs sociaux privés. Ce faisant, l'Etat a cherché à effacer les dettes des autorités locales qui apparaissaient dans son bilan. Comme le logement social public était l'une des sources principales de l'endettement des autorités locales, sa privatisation devait permettre d'améliorer les comptes publics. C'est la raison pour laquelle, le gouvernement a décidé de limiter l'accès au crédit des autorités locales et les a fortement incitées à se séparer d'actifs qui leur coûtaient chers, parmi lesquels les logements sociaux. La valeur à laquelle les propriétés transférées ont été évaluées était très faible, voire souvent négative. Parce que la collectivité publique de Tower Hamlets disposait de logements sociaux mis en vente, un responsable du secteur logement de l'arrondissement a décidé de créer une nouvelle structure chargée d'une mission de régénération urbaine et sociale : c'est ainsi qu'est né Poplar HARCA

Compte tenu du fait que l'Etat s'est retiré du financement mais continue à imposer de fortes régulations, l'équilibre économique entre sa fonction de constructeur et de gestionnaire de logements et sa mission sociale paraît fragile. Par ailleurs, même si l'État se désengage, les bailleurs se trouvent toujours confrontés à l'obligation de construire des logements aux normes énergétiques élevées et de loger les citoyens les plus vulnérables. Leurs difficultés sont accentuées par des réformes qui réduisent le niveau de protection sociale des plus vulnérables, et augmentent d'autant les risques d'impayés. Dans ce contexte, comment les bailleurs peuvent-ils réussir à trouver un équilibre entre rentabilité et logement de ménages peu solvables ? Quelles sont les marges de manœuvre dont ils disposent pour influencer les

décisions du gouvernement ? Est-ce à eux de compenser le retrait de l'Etat du champ social ? Autant de questions qui font l'objet de ce chapitre.

1. Les évolutions de l'encadrement des loyers

Malgré le désengagement de l'Etat du secteur du logement social, il continue à encadrer les loyers appliqués au logement social. Cette politique a toutefois connu d'importantes évolutions depuis les années quatre-vingt et se traduisent une hausse généralisée des loyers, qui deviennent inabordables pour les populations vulnérables que le logement social doit abriter. Ces évolutions tiennent au passage d'un loyer social très encadré à un encadrement plus laxiste.

1.1 Privatisation et régulation

Si la privatisation des actifs des municipalités a permis à l'Etat d'épurer les dettes générées par le parc locatif public alors même qu'il réduisait dans le même temps son soutien à la construction, elle n'a pas mis fin au pouvoir de contrôle de l'Etat. Au contraire, ce dernier s'en est trouvé renforcé grâce à quatre outils :

- La création d'un régulateur pour vérifier que les activités des bailleurs respectent les injonctions du gouvernement ;
- Des exigences croissantes imposées aux bailleurs qui bénéficient de subventions publiques pour les opérations de réhabilitation ;
- La fixation d'un loyer cible (*target rent*) déterminé par les facteurs locaux et variable d'un territoire à l'autre ;
- Le gouvernement pouvait également imposer les membres du conseil d'administration.

Cette situation est très insatisfaisante pour les bailleurs : ils sont forcés de s'endetter dans le secteur privé mais doivent respecter des niveaux de loyer imposés. Or, les recettes perçues permettent difficilement d'investir dans de nouveaux logements, comme le gouvernement le leur demande.

1.2 Une évolution vers des fourchettes de loyers très larges

Puis les conséquences de la crise de 2008 sur les budgets publics ont forcé le gouvernement à revoir sa politique d'encadrement des loyers sur l'impulsion de l'office des statistiques britannique (ONS). L'ONS a montré que les méthodes de contrôle du gouvernement transformaient les bailleurs sociaux en de quasi-agences d'Etat et que dans pareils cas, les dettes des bailleurs devaient être réintégrées dans les comptes publics. Or, comme c'est précisément l'argument qui a poussé le gouvernement à privatiser le parc locatif social public à la fin des années quatre-vingt-dix, il a fait marche arrière et a réformé l'encadrement des loyers. Aujourd'hui la fourchette de loyers est bien plus importante mais se traduit par une hausse des loyers qui touchent notamment les populations vulnérables.

1.3 Une hausse généralisée des loyers

L'ensemble de ces changements a une autre conséquence : ils ont entraîné une offre de loyer très variée qui surenchérit le coût du logement, y compris dans les quartiers modestes.

Un responsable de Poplar HARCA
« *Traditionnellement les loyers du logement social se situaient à 50% des prix du marché, aujourd'hui le gouvernement nous autorise à aller jusqu'à 80% du loyer du marché afin de conserver des logements abordables. Le risque c'est que les nouvelles constructions ne soient plus abordables pour la population locale*. »

Certes de nouveaux logements sont construits mais le niveau des loyers fixés devient inabordable pour une grande majorité. A titre d'exemple, les loyers dans l'arrondissement de Tower Hamlets s'élèvent en moyenne à £126,31 par semaine[15]. La pratique dans le quartier de Poplar est plutôt de £135 par semaine contre £250-300 pour le même logement d'une pièce dans le secteur privé. En 15 ans, le montant des loyers a doublé : en 2000, le loyer hebdomadaire était de £60,54.

2. Les impayés et les réformes sociales

Outre les risques d'impayés qui sont liés aux augmentations de loyer, le bailleur est aujourd'hui confronté à une situation inédite en matière d'arriérés de loyer : les réformes du

[15] https://data.london.gov.uk/dataset/registered-social-landlords-average-rents

système social, censées protéger les citoyens vulnérables, aggravent le risque d'impayés. Jusqu'en 2013, le bailleur percevait directement les allocations logement. Une partie résiduelle restait à la charge du locataire. Mais la réforme du système social introduite graduellement par le gouvernement depuis 2013 cherche à responsabiliser davantage les locataires et change la donne pour trois raisons :

La première tient à la baisse des montants des aides sociales qui pénalise le bailleur. L'objectif de cette réforme est essentiellement motivé par des raisons financières afin de limiter les dépenses publiques. Jusqu'en 2016, le plafond des aides était fixé à £26 000 par an pour un couple avec enfants. En novembre 2016, il est passé à £23 000, une personne célibataire pouvant percevoir un maximum de £15 410.

La deuxième renvoie aux modalités de versement des allocations. Le crédit universel (*Universal Credit*) est versé une fois par mois directement aux allocataires. Ce crédit regroupe les six aides sociales sous conditions de ressources qui existaient jusqu'à présent, c'est-à-dire les différentes aides aux revenus, les prestations familiales et les allocations logement. L'objectif de ce regroupement est de responsabiliser le bénéficiaire à la gestion de son budget, à charge à l'ayant-droit de payer son loyer directement au bailleur. Cependant le versement sur une base mensuelle peut être source d'impayés : lorsque le locataire doit payer la part résiduelle du loyer hebdomadaire, il doit alors avancer la somme au bailleur avant d'avoir obtenu les prestations sociales auxquelles il est éligible.

Un salarié de Poplar HARCA illustre cette difficulté :
« A*vec le nouveau système de Crédit Universel, si par exemple tu as un loyer de £100 par semaine, que tes allocations couvrent £80, ça veut dire que toutes les semaines tu dois verser £20 à ton bailleur. Comment tu fais pour payer toutes les semaines alors que tu reçois un montant par mois ? Ca veut dire que tu dois avancer l'argent mais beaucoup de familles ne peuvent pas, on va avoir des problèmes d'impayés avec ça.* »

A ces réformes des allocations sociales, s'ajoute en 2013 l'introduction d'une taxe (*bedroom tax*) imposée aux ménages qui disposent d'un appartement avec des chambres inoccupées. Les locataires du logement social voient leur allocation logement réduite de 14% s'ils disposent d'une chambre inoccupée ou de 25% s'ils ont plus de deux chambres inoccupées. Si cette réforme vise à mieux adapter la taille du logement aux capacités de

paiement des ménages, elle augmente cependant le risque d'impayés pour les bailleurs. En effet, les locataires peuvent perdre entre £14 et £25 par semaine s'ils ne déménagent pas. Or en raison de la situation tendue de l'offre du marché locatif, ce choix est difficile outre le fait que et les ménages sont réticents à changer de lieu de vie. Ce modèle ajoute au risque d'impayé pour le bailleur une obligation morale de reloger les citoyens les plus vulnérables dans une typologie de logement adaptée à la composition du ménage. Or, le bailleur admet que les impayés sont d'ores et déjà un sujet de préoccupation important. Selon lui, seuls 97 à 98% des quittances sont recouvrées et les réformes risquent de ne rien arranger. La réduction du niveau des montants alloués combinée au versement mensuel à l'allocataire et à cette nouvelle taxe ne crée pas un environnement favorable au recouvrement des loyers. Au contraire les réformes contraignent le bailleur à chercher des alternatives, comme en témoigne l'un des responsables :

« *Avant, nos loyers étaient garantis quand les locataires bénéficiaient d'allocations logement, à l'avenir le locataire aura le choix de payer ou pas. Dans la communauté on fait des formations à la gestion du budget familial, on donne des conseils pour le paiement en ligne, pour prévenir l'endettement. On travaille avec les agences de versement. Actuellement on travaille avec 100 familles pour trouver des solutions avec elle sur l'utilisation de leur budget sur un programme de 9 mois, l'objectif ultime étant de les aider à retrouver du travail.* »

3. Grenfell Tower : le point de rupture avec les autorités publiques ?

Afin de situer le contexte des entretiens, rappelons qu'ils ont été conduits juste après l'incendie tragique de Grenfell Tower, qui a eu lieu dans l'ouest londonien le 14 juin 2017. Cet épisode aux conséquences humaines terribles (plus de 100 décès, des milliers de familles sans abri) peut être interprété comme la faillite d'un Etat à protéger les plus pauvres et les plus vulnérables. Le manque de réactivité de la municipalité en est une illustration. Ce sont les résidents et les ONG locales qui ont pris le relais et fourni l'assistance aux locataires, l'Etat est intervenu bien plus - trop ? – tard. Le drame de Grenfell Tower a montré que toute la chaîne de l'action publique a failli :

- la collectivité locale (Kensington and Chelsea) qui a préféré économiser 4% du prix des travaux et choisir des matériaux moins sûrs pour isoler les logements des plus

modestes. Peu de temps auparavant elle avait, au contraire, décidé de réduire les impôts des plus aisés, accumulé des réserves de près de £300 000, et financé un opéra;

- les bureaux d'étude qui ont validé l'usage d'un matériau inadapté à la hauteur de la tour ;
- l'entreprise prestataire qui a installé ce matériau inadéquat ;
- le service de contrôle qui n'est pas intervenu alors même que les règles de sécurité n'étaient pas respectées.

Avec ce drame, les locataires de logements sociaux ont perdu le peu de confiance qu'ils avaient dans des autorités publiques incapables d'assurer leur sécurité. Mais leurs interrogations se portent également sur la capacité des bailleurs à réaliser les bons choix techniques. Des actions de communication et d'information ont été organisées par Poplar HARCA qui a encouragé les locataires à éliminer tout stockage sur les balcons et dans les parties communes par exemple. Il a d'ores et déjà lancé des investigations sur ses rares tours pour vérifier la qualité des matériaux d'isolation et la sécurité des conduites de gaz etc. Tous attendent toutefois le résultat de l'enquête publique en cours : les locataires, pour connaître les responsables ; les bailleurs pour savoir quelles nouvelles réglementations vont en résulter. Un représentant du ministère de l'énergie nous a déclaré :

« *La tragédie de Grenfell Tower va avoir des conséquences importantes sur toutes les mesures d'efficacité énergétique, on voit déjà des inquiétudes sur les matériaux utilisés, certains demandent même à faire retirer l'isolant des propriétés, mais aussi sur toutes les régulations de construction et de sécurité et peut-être également sur les procédures de mise en oeuvre. La gestion de la tragédie ne va pas aider non plus à restaurer la confiance envers les autorités publiques.* »

CHAPITRE 2. PRECARITE ENERGETIQUE A TOWER HAMLETS

Considérons maintenant le sujet de la précarité énergétique à Tower Hamlets. Les données chiffrées montrent que dans ce quartier, pauvreté et précarité énergétique sont assez fortement corrélées bien qu'elles ne se recoupent pas totalement. Les discussions avec les locataires révèlent les contraintes qui pèsent sur leur budget et leur choix de consommation ainsi que les

stratégies qu'ils mettent en œuvre pour réduire leurs dépenses énergétiques. La compréhension de ces contraintes permet au bailleur de définir sa stratégie de lutte contre la précarité énergétique que l'on peut qualifier de « globale » à deux titres : la précarité énergétique n'est considérée par le bailleur que comme un point d'entrée pour lutter plus largement contre la pauvreté ; une grande partie des programmes qu'il met en place, notamment ceux qui portent sur les économies d'énergie, ne s'adressent pas seulement à ses locataires mais à tous les habitants du quartier.

1. Pauvreté et précarité énergétique à Tower Hamlets

Tower Hamlets fait partie des trois arrondissements les plus pauvres de Londres, avec Hackney et Newham. Comme nous le verrons ci-dessous, les données sur la pauvreté recoupent en très grande partie les statistiques de la précarité énergétique mais cette dernière s'en distingue toutefois.

Tower Hamlets reflète la polarisation sociale de la ville de Londres : ce territoire concentre le plus grand nombre de ménages dépendants des allocations sociales alors qu'il accueille l'un des centres d'affaires les plus importants de la capitale, Canary Wharf. Selon les statistiques sur la pauvreté à Londres, Tower Hamlets fait partie des arrondissements qui présentent les plus mauvaises performances en matière d'inégalités salariales, de chômage (8,8% en 2014) et de dépendance aux prestations sociales. Ainsi, la moitié des habitants dispose d'un revenu annuel inférieur à £50 000, 20% moins de £15 000 et 12,7% perçoivent environ £60 000. Les 3% restants touchent plus de £100 000.

L'arrondissement distingue plusieurs formes de pauvreté :

- la pauvreté de revenu : elle affecte 44% de la population de Tower Hamlets[16] ;
- la pauvreté des retraités est un autre phénomène malgré la faible proportion de retraités qui vivent dans cette banlieue ;
- la pauvreté des enfants : elle concerne près de la moitié des enfants de Tower Hamlets, très loin devant la moyenne nationale. En effet, 49% des enfants sont confrontés à la

[16] Il s'agit des individus qui perçoivent un revenu inférieur à 60% du revenu médian national après paiement du loyer (London Borough of Tower Hamlets, 2013)

pauvreté en raison de la situation de leurs parents et 39% vivent dans des ménages qui travaillent mais qui reçoivent des aides (*tax credits*)[17] ;

- Un quatrième groupe en risque de pauvreté est venu s'ajouter aux trois précédents : les travailleurs pauvres. Dans l'arrondissement 20% des emplois sont sous-payés[18].

Malgré ces chiffres alarmants, la tendance est à l'amélioration de la situation socio-économique dans un contexte de croissance démographique qui pèse sur la demande de logements. Ce même arrondissement est cependant plutôt bien placé en termes d'accessibilité financière au logement malgré les évolutions négatives qui ont affecté le logement social. Alors que jusqu'au début des années quatre-vingt, le parc locatif relevait essentiellement du secteur du logement social (97%), aujourd'hui ce dernier représente moins de la moitié du parc et abrite surtout les plus modestes. Or, c'est dans le parc privé (39% des logements) que se trouve une grande partie des précaires énergétiques en raison de la mauvaise qualité des logements (London Borough of Tower Hamlets 2013).

La population de Tower Hamlets est également multiethnique avec plus de 43% d'immigrés. Les Bengalis, majoritairement musulmans, représentent le groupe ethnique le plus important soit 32% de la population totale de ce district. Le niveau de qualification est faible, près de 15,6% des habitants n'ont aucune qualification contre 12,4% à l'échelle de Londres. Ce faible taux s'explique notamment par la faible – voire l'absence de - qualification des femmes bengalies qui souvent ne parlent pas anglais. Les familles de ce district ont en moyenne trois enfants et plus. Tower Hamlets affiche un taux de sur-occupation des logements (16%). Nombre d'entre eux abritent souvent plusieurs familles.

Bien que le risque de pauvreté recouvre en partie le risque de précarité énergétique, la corrélation n'est pas systématique. Alors que 20% de la population dispose d'un revenu inférieur à £15 000, la précarité énergétique - si l'on applique le taux d'effort énergétique de 10% - n'affecte « que » 11,2% de la population de l'arrondissement (10,8% à l'échelle de Londres en 2013). L'écart peut s'expliquer par le fait qu'une très grande partie de cette population vulnérable vit dans des logements sociaux où le risque de précarité énergétique est moins répandu. Il touche à peine plus de 10% des locataires en logement social contre plus de

[17] http://www.londonspovertyprofile.org.uk/key-facts/overview-of-london-boroughs/

[18] Cet arrondissement compte le centre d'affaires de Canary Wharf qui abaisse la moyenne des emplois mal payés de l'arrondissement. En outre une grande partie des habitants de Tower Hamlets qui travaillent ont un emploi à l'extérieur, souvent mal payé.

20% des locataires dans le marché privé. Ces chiffres ne reflètent toutefois qu'une partie de la réalité dans la mesure où il ne tient pas compte des comportements de privation ni des arbitrages qui s'imposent parfois entre les dépenses. Ils ne permettent pas non plus de distinguer la part du revenu ou de la hausse des prix de l'énergie pour expliquer le risque de précarité énergétique. Ils sont néanmoins utiles pour alerter et attirer l'attention sur un phénomène social spécifique.

2. La perspective des locataires

La plupart des locataires rencontrés ne connaissent pas le sens du terme précarité énergétique. Ils ne sont pas conscients de faire partie d'une catégorie statistique. En revanche, ils savent que les factures énergétiques, au même titre que les loyers, pèsent sur leur budget. Les différentes contraintes qui pèsent sur eux en rendent compte :

Ces contraintes sont d'abord économiques. Tous les locataires rencontrés sont confrontés à un budget très tendu : les uns vivent en couple mais seul le mari travaille et a un emploi assez mal rémunéré (chauffeur de taxi par exemple) ; d'autres parce qu'ils travaillent un nombre d'heures limité pour ne pas perdre le bénéfice des allocations sociales ; d'autres encore parce qu'ils ont un enfant handicapé ou un salaire irrégulier en raison d'emplois précaires ou parce qu'ils dépendent des prestations sociales, dont on a vu que leur montant avait diminué. Lorsque qu'une mère célibataire déclare toucher un complément hebdomadaire de revenu de £145 et dépense entre £70 et £80 par semaine pour l'électricité et le gaz, il est clair que le reste à vivre peut engendrer des situations de privation ou une priorisation des dépenses.

Les contraintes sont également sociales. Une très grande partie des locataires interrogés ont des parcours de vie très difficiles (violence de maris, divorce, isolement social, migration, problèmes de santé). Pareilles ruptures sont souvent corrélées à une baisse de revenus génératrice des dettes, y compris de dettes énergétiques. Les dépenses alimentaires font alors l'objet d'arbitrages.

Les contraintes sont aussi très fortement liées au mode de paiement de l'énergie. La plupart des locataires rencontrés dispose de compteurs à prépaiement pour l'électricité et le gaz. Il s'agit là d'une régulation particulière du marché de l'énergie britannique. Le compteur

à prépaiement peut être un choix volontaire pour contrôler son budget et sa consommation d'énergie mais il peut aussi être imposé par le fournisseur pour traiter les impayés d'énergie. Il permet de rembourser la dette puisqu'un montant est prélevé à chaque rechargement de la clé du compteur. Pour cette raison, ce modèle est conçu comme une alternative à la coupure par les fournisseurs. Quant aux locataires, ils le considèrent comme un moyen de maîtriser leurs dépenses. Comme ils doivent recharger la clé du compteur, ils ne peuvent le faire que lorsqu'ils ont les moyens de la créditer. Ce faisant, ils adaptent leur consommation à leur capacité financière du moment.

Une locataire

"*Avec le compteur à prépaiement, on peut budgéter ce que l'on va dépenser pour l'énergie. On pense que c'est mieux parce que tu peux contrôler. Mais c'est psychologique parce que tu penses que si tu recevais une facture mensuelle, ce serait pire pour ton budget, mais finalement je ne sais pas, j'ai toujours eu un compteur à prépaiement*."

Selon l'enquête anglaise sur le logement, 36% des locataires de logement sociaux qui disposent de compteur à prépaiement déclarent avec des difficultés pour couvrir leurs dépenses (English Housing Survey, 2014). Si leur manque de solvabilité contribue à cette difficulté, s'y ajoutent les tarifs pratiqués, en général plus élevés que les tarifs appliqués lorsqu'un consommateur paie par prélèvement mensuel. Autrement dit, ce sont les ménages les plus vulnérables qui sont amenés à consommer moins mais à payer davantage.

D'autres inconvénients viennent s'ajouter à celui du prix. Il est en effet plus facile de s'auto-déconnecter : si une personne n'a pas les moyens de recharger la clé de son compteur, elle ne le fait pas et peut se priver d'énergie. Par ailleurs, ces consommateurs doivent se déplacer dans une boutique pour créditer la clé. Lorsque la fin du crédit n'a pas été anticipée et que le client n'a plus d'électricité la nuit par exemple, il peut se déconnecter ou utiliser le crédit d'urgence prévu à cet effet. Dans ce cas, il doit le rembourser à des taux très élevés. Enfin, chaque propriétaire de compteur doit payer des charges fixes. Or, le client qui ne recharge pas sa clé et ne peut pas consommer accumule cependant des dettes sur les charges fixes. Malgré tous ces inconvénients exprimés par les locataires, la plupart estime préférable de pouvoir maîtriser sa consommation plutôt que de profiter du « confort » d'un compteur classique par crainte des factures de régularisation excessives. Lorsqu'un changement de compteur est possible, les personnes interrogées déclarent réaliser des économies à court terme car ils

bénéficient de meilleurs tarifs mais redoutent les factures hivernales et surtout la facture annuelle. Cette crainte s'explique entre autres par un manque de confiance envers les fournisseurs, accusés, souvent à juste titre, de surfacturer.

Une locataire :

« *Je ne savais pas que je payais trop sur ma facture. C'est grâce à un projet de Poplar HARCA auquel j'ai participé que j'ai appris que le fournisseur me surfacturait, je ne comprends pas comment c'est possible car j'envoyais les chiffres de mon compteur quand il demandait, mais grâce au projet, il m'a remboursé £400 !!* »

Cette méfiance a été accentuée depuis la privatisation qui a conduit les entreprises à rationaliser leurs services clients transformés en plateforme téléphonique et numérique. Ce qu'explique le responsable d'un projet d'économie d'énergie conduit par Poplar HARCA :

« *Les gens n'ont aucune confiance dans le gouvernement et dans les compagnies d'énergie. Ils ne cherchent qu'à faire du profit et les gens ne comprennent pas. Pourquoi veulent-ils que l'on fasse des économies d'énergie alors qu'ils sont seulement intéressés par les bénéfices. Avec la privatisation ils ont perdu la relation avec les consommateurs locaux, ils n'ont plus de liens avec eux. C'est pourquoi nos projets doivent s'appuyer sur le réseau des partenaires en qui les gens ont plus confiance.* »

Les contraintes des locataires sont de surcroît étroitement liées à la qualité des logements. Plus les performances énergétiques du logement et du système de chauffage sont mauvaises, plus grand est le risque de facture de chauffage élevée. Les locataires rencontrés ont tous estimé disposer d'un « *bon logement* ». Tous ont déclaré n'avoir pas froid l'hiver, à l'exception de périodes où ils ne pouvaient pas recharger leur clé pour le compteur de gaz, faute d'argent disponible. La consommation d'énergie devient alors une variable d'ajustement. Les personnes qui l'ont admis ont toutefois mentionné qu'ils se coupaient eux-mêmes de chauffage pendant maximum 48 heures. En revanche, plusieurs se sont plaints d'avoir des logements trop chauds dès que les températures extérieures montaient.[19]

[19] Peut-être convient-il toutefois de nuancer cette déclaration. Les entretiens ont eu lieu au moment d'une très forte vague de chaleur exceptionnelle à Londres en juin, période au cours de laquelle toutes les personnes rencontrées se sont plaintes des températures, exceptionnellement, très élevées.

Pour conclure cette liste de contraintes, notons également que l'équipement ménager peut être une source potentielle de dépenses élevées. Plus les appareils électriques utilisés sont anciens et énergivores, plus les dépenses électriques pèsent sur les budgets des ménages. Dans ce cas, les locataires peuvent décider de changer leurs appareils. Mais leurs alternatives sont limitées. Certains ont déclaré ne pas avoir les moyens d'investir et utilisent de vieux appareils énergivores voire en achètent de plus récents mais d'occasion. Cette démarche en soi n'améliore pas nécessairement l'étiquette énergétique de l'appareil. D'autres mentionnent qu'ils ont bien conscience que leurs appareils sont à l'origine de leurs factures énergétiques, et disent attendre des soldes pour en changer.

Le cumul de ces contraintes conduit les ménages à adopter des stratégies d'adaptation pour réduire le poids des factures énergétiques. On l'a vu, ces stratégies peuvent être subies et conduire à l'auto-déconnection dans les cas extrêmes. Toutes les semaines, il s'agit pour ces familles d'évaluer leurs capacités à créditer la clé du compteur. Cette pression hebdomadaire conduit les personnes rencontrées à développer une stratégie proactive pour réduire leurs consommations d'énergie. Beaucoup déclarent économiser sur toutes les dépenses possibles afin de pouvoir payer l'énergie. Toutes les personnes interrogées ont également reconnu avoir été confrontées au moins une fois au dilemme *« heat or eat* » (chauffer ou manger).

L'une explique « *je fais plusieurs magasins pour acheter les vêtements de mes enfants par exemple et j'attends les soldes quand c'est possible* » ; une autre ajoute « *je fais mes courses alimentaires quand il y a des promotions et je congèle* » ; une autre précise que « *pour économiser sur les produits d'entretien je les fabrique moi-même avec des produits moins chers comme du citron et du vinaigre etc*. ». Toutes précisent « *on ajoute un pull ou une couverture l'hiver pour limiter la consommation de gaz* ».

3. La perspective du bailleur

La précarité énergétique entendue au sens du taux d'effort énergétique de 10% n'est pas utilisée par le bailleur. Le nouvel indicateur LIHC (bas revenus – dépenses élevés), très complexe, l'est encore moins. Plutôt qu'essayer de cibler les « précaires énergétiques » dans ses actions, le bailleur vise de manière plus pragmatique les ménages vulnérables d'un quartier où pauvreté, précarisation et chômage sont largement répandues et où le risque de précarité énergétique est grand parmi la population à faibles revenus. Selon le bailleur la

précarité énergétique n'est que l'une des dimensions de la pauvreté qui caractérise le quartier et qui contribue à aggraver injustices et inégalités.

Un salarié de Poplar HARCA :
"*On n'utilise pas les 10%, on ne connaît par leurs revenus mais on sait que beaucoup sont au chômage ou ont de toute façon des revenus faibles et qu'ils doivent payer plus pour l'énergie car ils ont souvent un compteur à prépaiement, c'est suffisant pour savoir que nos actions sur l'énergie peuvent avoir un impact.*"

La motivation du bailleur à intervenir sur la précarité énergétique tient donc à sa volonté d'utiliser l'énergie comme un point d'entrée pour agir plus largement sur la pauvreté locale et les inégalités socio-économiques. Il traite de deux dimensions de la précarité énergétique, le logement, par la rénovation thermique, et les revenus, par le biais de projets d'économies d'énergie. Mais il envisage cette double action comme un moyen 1. D'améliorer le confort de ses locataires, 2. De réduire leur facture d'énergie, 3. D'utiliser les projets d'économies d'énergie pour tisser du lien social et peser positivement sur la situation sociale et économique.

L'action sur le logement est nécessaire dans la mesure où la mauvaise qualité du bâti est l'un des facteurs qui aggrave le risque de précarité énergétique. C'est la raison pour laquelle, Poplar HARCA investit pour isoler les logements et les équiper de systèmes de chauffage efficaces afin de réduire les besoins en énergie et les charges associées.

L'action sur les revenus, quant à elle, passe par l'accompagnement social. Ce dernier apparaît essentiel aux yeux du bailleur dans la mesure où les ménages aux faibles ressources sont plus vulnérables et peuvent mettre en danger leur santé et leur confort lorsqu'ils se privent d'énergie pour pouvoir payer les factures. Si les actions sur le bâti ne ciblent que les locataires de Poplar HARCA, en revanche tous les projets d'économies d'énergie touchent l'ensemble de la population du quartier. Dans cette démarche, ni l'indicateur des 10% ni la connaissance des impayés de loyer ne lui sont utiles pour cibler ses actions. Quant à la situation énergétique des locataires, elle échappe à la connaissance du bailleur dans la mesure où la majorité d'entre eux a des compteurs individuels, la plupart à prépaiement, pour l'électricité et le gaz. Par conséquent la priorité du bailleur est d'élaborer des solutions qui

permettent, à tous, de réduire le poids de l'énergie dans les dépenses afin de consolider leurs revenus

Au-delà de l'impact attendu sur ces deux dimensions de la précarité énergétique, les projets du bailleur cherchent également à améliorer le vivre ensemble dans le quartier. Comme tous les projets énergétiques sont conduits « par » les habitants du quartier « pour » les habitants, le bailleur propose par ce biais des activités de bénévolat et de formation aux conseils en énergie par exemple. Ces expériences peuvent alors être valorisées dans le cadre d'une recherche d'emploi. Par ce biais, le bailleur instrumentalise la lutte contre la précarité énergétique pour se positionner comme force intégratrice de la vie sociale et économique du quartier.

CHAPITRE 3. LE TRAITEMENT DE LA PRECARITE ENERGETIQUE PAR L'ACTION TECHNIQUE

L'action technique du bailleur repose sur deux axes : 1. une action sur le bâti pour améliorer l'enveloppe thermique et les systèmes de chauffage afin de procurer un confort adéquat aux locataires ; 2. une action sur le déploiement des énergies renouvelables afin de réduire les charges des locataires, dont les effets, comme nous le verrons, sont toutefois mitigés. Les deux piliers de cette intervention technique répondent aux obligations imposées par l'Etat britannique et contribuent à réduire les factures des locataires d'un bailleur qui place la lutte contre la pauvreté au cœur de ses enjeux. Cependant, alors que les normes pèsent de plus en plus sur le bailleur, les financements se tarissent et les capacités de paiement des locataires restent faibles. L'équation économique devient difficile à résoudre dans un contexte où les régulations sont inconstantes et les financements incertains.

1. L'efficacité énergétique et les systèmes de chauffage

Suite à la privatisation des actifs de Tower Hamlets à la fin des années quatre-vingt-dix, Poplar HARCA a acquis 9000 logements concentrés dans le quartier de Poplar, où se situent également les bureaux centraux du bailleur. L'acquisition de ces 9000 logements a duré plus de 10 ans : le processus s'est fait en concurrence avec d'autres bailleurs, et chacun d'entre eux a dû convaincre les locataires en place de l'intérêt qu'ils avaient à choisir leur offre.

Un responsable chez le bailleur :

« *Notre offre consistait à leur proposer des améliorations dans le système de chauffage et les services et infrastructures du quartier, comme les parcs par exemple. Une fois que les locataires ont donné leur accord pour transférer leur logement à notre gestion et que la municipalité a validé le transfert, nous avons dû investir pour faire ce que nous avions promis.* »

1.1 La réhabilitation

La rénovation du bâti et des systèmes de chauffage a représenté une démarche essentielle pour améliorer la confiance et la satisfaction des locataires. Fin 1990, le patrimoine acquis était dans un très mauvais état. Cette région de l'Est londonien avait subi de lourds dégâts pendant les bombardements de la seconde guerre mondiale, et les immeubles, construits entre les années soixante et quatre-vingt, sont loin de respecter les normes de performance énergétique actuelles. S'y est ajouté la situation financière du bailleur précédent, la municipalité de Tower Hamlets qui n'a pas permis de lancer des opérations de rénovation de grande ampleur. Poplar HARCA a donc dû investir de manière conséquente dans la réhabilitation des propriétés acquises pour un coût de £70 000 à £80 000 par logement. L'isolation a représenté une étape importante pour prévenir la condensation, réduire les coûts de chauffage et conserver un bon niveau de confort thermique dans les bâtiments autant l'hiver que l'été. Les travaux d'isolation ont été complétés par une action sur l'esthétique du bâti, importante aux yeux des locataires.

Aujourd'hui 70% des propriétés aux murs creux (*cavity walls*) ont ainsi été rénovées et respectent les normes de performance énergétique imposées par l'Etat. 100% des propriétés sont conformes au standard appelé « *decent home standard*[20] ». En revanche, des efforts restent à faire sur les propriétés aux murs solides (*solid walls*) plus difficiles à isoler par l'extérieur. Un quart de ces immeubles n'est pas encore isolé. En 2016, Poplar HARCA a réussi à lever £1,4 million pour améliorer l'isolation de ses logements dans l'espoir de réduire les charges énergétiques des locataires.

[20] Ce standard contient plusieurs volets : l'état du logement doit respecter le système d'évaluation qui permet de mesurer les risques du logement sur la sécurité et la santé des occupants, c'est-dire que les murs, le toit, les fenêtres, les cheminées et les systèmes électriques et de chauffage sont en « bon état » considérant l'âge du logement, que le logement est équipé des installations et services modernes (isolation phonique, salles de bains, cuisine) et qu'il permet un niveau « raisonnable » de confort thermique (English Housing Survey 2014)

1.2 Les normes

Aujourd'hui le bailleur dispose d'un parc en bien meilleur état mais il continue à investir dans l'enveloppe thermique, sous la contrainte des normes prescrites par l'Etat. Un niveau de performance énergétique est imposé par la procédure SAP (*Standard Assessment Procedure*), introduite dans les règles de constructions dès 1995. Les performances énergétiques des bâtiments sont classées entre 1 et 100 : plus le niveau du SAP est élevé, moins le bâtiment consomme d'énergie et moins il émet de CO2. Selon la SAP 2012 (après SAP 2009) tout nouveau bâtiment doit améliorer ses performances énergétiques de 6%. Dit autrement, les régulations sur l'efficacité énergétique de 2014 impose aux bailleurs d'atteindre une étiquette C d'ici 2030, ou selon SAP un niveau d'efficacité énergétique entre 69 et 80 sur une échelle de 100. Pour atteindre cet objectif, le bailleur peut s'appuyer sur un programme national, dont la portée risque toutefois d'être limitée en raison des restrictions budgétaires imposées.

1.3 Un dispositif : ECO

En effet, à partir d'avril 2017 le volet « chaleur abordable » du dispositif national d'amélioration de l'efficacité énergétique ECO (*Energy company obligation*) autorise les bailleurs, dont les propriétés sont classées E, F ou G, à profiter des financements du programme. Jusqu'à présent ils ne pouvaient bénéficier que de l'autre volet d'ECO qui vise uniquement une réduction des émissions de carbone. Grâce à leur toute récente éligibilité au second axe du programme plus orienté vers la lutte contre la précarité énergétique, les bailleurs peuvent envisager de nouvelles opérations de réhabilitation et le remplacement de chaudières. L'enthousiasme est toutefois vite retombé compte tenu des coupes budgétaires que l'ensemble du programme a subies. ECO est aujourd'hui le seul programme d'efficacité énergétique du gouvernement britannique. Comme son nom l'indique, le financement et la mise en œuvre incombe aux entreprises énergétiques qui comptent plus de 250 000 clients. Il est financé par une taxe prélevée sur la facture des consommateurs, non par l'impôt. A l'époque du lancement de ce dispositif en 2013, l'Etat cherche à réduire ses dépenses publiques, et décide de transférer la responsabilité du programme aux entreprises, dont, il faut bien le reconnaître que ce n'est pas le métier. Ce désengagement de l'Etat se traduit également par une réduction de la moitié de l'enveloppe budgétaire en l'espace de 4 ans. A sa création en 2013 le budget d'ECO s'élève à £1,4 milliard par an, puis d'octobre 2014 et fin mars 2017 il n'est plus que de £870 000 par an pour ne représenter plus que £640 000 par an

pour la période d'avril 2017 à 2022[21]. Le programme est actuellement dans une phase de transition jusqu'en septembre 2018. Cette situation n'est pas confortable pour les bailleurs, en général, car ils manquent de lisibilité sur la programmation de leurs travaux à long terme compte tenu des changements réguliers des conditions d'octroi et de financement du programme. Poplar HARCA doit ainsi prioriser ses investissements sur les propriétés qui en ont le plus besoin, comme le précise l'un des responsables du pôle développement :

« *Notre objectif est d'investir correctement sur les bâtiments qui en ont le plus besoin. Pour y arriver, on travaille avec l'équipe de la gestion locative qui identifie les locataires les plus vulnérables et les zones où le loyer n'est pas payé et où les ménages risquent d'être en précarité énergétique*. »

A ce contexte s'ajoute l'incertitude liée aux résultats de l'enquête publique suite à l'incendie de Grenfell Tower. De nouvelles réglementations de mise en œuvre et de choix de matériaux isolants ne manqueront pas de résulter de ces investigations mais elles ne sont pas attendues avant fin 2017.

2. Des expériences mitigées avec la transition énergétique

Les expériences conduites dans le domaine des énergies renouvelables concernent l'énergie solaire et les chaudières biomasse et à cogénération, avec des résultats somme toute mitigés qui tiennent au financement et au manque de compétences techniques pour gérer efficacement les chaudières.

En 2016, des panneaux solaires ont été installés sur 60 propriétés. L'investissement est conséquent dans un contexte où le gouvernement a fait le choix de réduire les mécanismes de soutien financier à l'énergie solaire. L'objectif visé est la réduction des factures des locataires. Le bailleur manque toutefois de recul pour pouvoir déjà évaluer son efficacité à cet égard.

Poplar HARCA a également investi dans des chaufferies biomasse. Toutefois leur expérience n'a pas été concluante et les directeurs ont choisi de faire marche arrière et de revenir à des

[21] Ces chiffres ont été obtenus au cours d'un entretien avec un représentant du ministère des entreprises, de l'énergie et de la stratégie industrielle à Londres.

chaufferies à gaz. Le manque de connaissance et de compétences est à l'origine de cet échec comme l'explique un responsable.

« *On avait des chaudières biomasse, mais on ne les utilise plus, on les a arrêtées. On a été confronté à la résistance contre ces chaudières et en plus la personne responsable de l'entretien n'avait pas le temps, ne savait pas forcément faire, on avait tout le temps des plaintes des locataires, donc on utilisait presque systématiquement les chaudières de secours, on a fini par arrêter l'expérience.* »

Dans les nouvelles constructions, des systèmes de chaudière à cogénération sont installées. Deux difficultés limitent cependant leur développement. La première tient, là aussi, aux compétences des équipes techniques du bailleur qui ne savent pas toujours les faire fonctionner de manière efficace. La seconde concerne l'adaptation du comportement des locataires aux nouveaux systèmes.

Un responsable

« *Une chaudière à condensation peut avoir une efficacité de 99%, mais nous on les fait tourner à 66% de leur efficacité. On a des pertes, elles ne sont pas programmées correctement, avant avec l'ancien système tout le monde comprenait comment il fonctionnait, les personnes en charge de l'entretien et les locataires, avec le nouveau système personne ne sait le faire fonctionner correctement.* »

Finalement, la majorité des propriétés est équipée de chauffages individuels au gaz. Quelques immeubles disposent de chaudières collectives ou sont raccordés au chauffage urbain, mais ce système collectif est minoritaire. La question de la répartition individuelle des frais de chauffage qui pose problème à de nombreux bailleurs en Europe n'est pas un sujet chez Poplar HARCA.

Si l'action technique sur l'enveloppe du bâti et les systèmes de chauffage est essentielle pour garantir des logements sûrs, décents et confortables, l'installation d'énergies renouvelables représente une orientation récente pour le bailleur. Malgré l'importance de l'action technique, l'identité de Poplar HARCA ne serait rien sans la mission sociale qu'il a décidé de prendre en charge dès sa création.

CHAPITRE 4. INTERNALISATION DE L'ACCOMPAGNEMENT SOCIAL

En tant que gestionnaire de 9000 logements concentrés dans un quartier, le bailleur a décidé de ne pas se contenter uniquement de fournir un accès à un logement décent et abordable. Il s'estime investi d'une mission qui vise à lutter contre les inégalités sociales et économiques. Il s'agit d'un véritable changement de perspective du métier de bailleur. Cette approche particulière est présente chez Poplar HARCA depuis sa création en 1998. Il y consacre un budget conséquent et poursuit deux objectifs : répondre aux besoins des populations du quartier et produire les services qui leur font défaut. Pour réaliser cette ambition, Poplar HARCA a choisi d'internaliser sa mission sociale. Il a créé à cette fin un département dédié au lien social et à l'intégration sociale et professionnelle dont l'action repose essentiellement sur la mobilisation des habitants. La lutte contre la précarité énergétique et le déploiement de projets d'économies d'énergie et de conseils en énergie en représentent l'un des supports. Or on peut se demander si c'est - au bailleur d'assumer pareille mission ? Est-ce sa tâche de compenser l'absence d'Etat dans cette banlieue pauvre de Londres ? La réponse de Poplar HARCA est affirmative. Dans des banlieues périphérisées où vit un grand nombre de ménages pauvres, l'action publique est peu visible. Les habitants ont développé par ailleurs une grande défiance vis-à-vis de tout représentant de l'autorité publique liée à leur sentiment d'être délaissés par l'Etat. C'est ce déficit que Poplar HARCA cherche à atténuer par une action sociale inclusive.

1. Création du département Communities And Neighbourhood (CaN) au service de la cohésion sociale

Rappelons ici le contexte de création de Poplar HARCA. En 1998, il acquiert des propriétés dans le quartier de Poplar qui appartenaient jusqu'alors à l'autorité publique locale. A l'époque, il se heurte à deux défis. Le premier tient au mauvais état des logements, sujet du chapitre précédent. Le second est lié à une perte de confiance sévère des locataires et des habitants de ce quartier pauvre vis-à-vis de toute autorité extérieure. La restauration de cette confiance est apparue essentielle aux yeux du bailleur pour réussir son investissement. C'est la raison pour laquelle parallèlement à l'acquisition du patrimoine, le bailleur crée un département dédié aux relations avec les communautés du quartier, Communities And Neighbourhood (CaN).

Un responsable :
« *Quand on a commencé à travailler ici, le rôle de notre équipe [CaN] était d'instaurer des bonnes relations avec les populations, elles ne nous faisaient pas confiance. Dans cette partie de Londres, les bailleurs ont du mal à travailler, ici, ils sont confrontés à l'hostilité des locataires et à la défiance vis-à-vis de leurs salariés, il y a une culture de la peur ici, les locataires ont peur par exemple que le travailleur social prenne leur enfant. Il a d'abord fallu commencer par restaurer cette confiance. On a embauché des gens qui connaissaient les communautés, qui parlaient comme eux, on a commencé à travailler avec des gens d'ici et qui savaient comment construire une bonne relation et comment restaurer la confiance. Le problème c'est qu'ici tout le monde promet plein de choses mais ne tient jamais les promesses. Nous, on a décidé d'écouter ce qu'ils avaient à dire et de leur donner une chance de parler de leurs craintes.* »

Vingt ans plus tard CaN existe toujours. Il se compose d'une équipe de 60 équivalents temps plein sur un total de 300 salariés. Aujourd'hui sa mission initiale s'est élargie.

Le développement des relations de confiance avec les locataires, mais également avec l'ensemble des habitants du quartier, continue à représenter le coeur de métier de ce pôle. Il s'agit d'abord pour les salariés de CaN de créer du lien social et de dynamiser la vie du quartier. Pour y parvenir, le département anime 12 centres communautaires (*community centres*) qui représentent des lieux de sociabilité et offrent diverses activités gratuites ou très peu onéreuses aux habitants du quartier (tels que cours de yoga, des camps d'animation pour les enfants l'été, des bingos pour les personnes âgées etc.). Les relations de proximité que l'équipe a su tisser avec les communautés locales, lui permettent également d'identifier les besoins des locataires et des résidents et de trouver des leviers pour y répondre. Selon les problématiques, elle peut mobiliser les autres services du bailleur, proposer de nouvelles solutions lorsqu'elles n'existent pas ou chercher des réponses parmi l'offre existante des organisations locales. Si de nouveaux services doivent être proposés, CaN doit alors lever des fonds extérieurs. Cette équipe se positionne comme un interlocuteur clé des habitants pour toute question liée à leur bien-être, au vivre ensemble et à leur situation socio-économique.

CaN s'est aussi attaqué au problème de la pauvreté, caractéristique de l'Est londonien. La création d'une équipe dédiée à l'emploi et à la formation en est une illustration. Le soutien financier à un incubateur d'entreprises est un autre outil de la dynamisation de la vie

économique du quartier. Le bailleur développe par ailleurs des projets liés à l'amélioration de la santé physique et mentale des habitants. L'accompagnement des locataires à la gestion de leur budget fait également partie de l'offre de CaN. Poplar HARCA propose également des activités de bénévolat, notamment dans les différents centres communautaires qui aident les personnes éloignées de l'emploi à reprendre confiance en elles et à se former. L'année dernière Poplar HARCA a engagé 767 nouveaux bénévoles. S'il ne peut pas proposer une activité adaptée au sein de Poplar HARCA, CaN va chercher des solutions auprès d'autres partenaires. On le voit, de fournisseur de logements, Poplar HARCA a internalisé une mission plus large de cohésion sociale et économique. Or, une partie des projets de formation et d'insertion sont financée par le FSE, dont un programme qui se termine en 2018. Une incertitude pèse sur la manière dont la perte de cette ressource provoquée par le Brexit pourra être compensée au niveau national.

La lutte contre la précarité énergétique s'inscrit ainsi dans la continuité de toutes ces initiatives. Elle se traduit par un accompagnement des populations pour les sensibiliser aux économies d'énergie et les aider à libérer du revenu pour d'autres dépenses. Là aussi, la lutte contre la précarité énergétique n'est qu'un moyen mobilisé par le bailleur pour améliorer le quotidien des résidents. Elle recoupe également les objectifs précédents de lien social, de formation et d'emploi. Ce faisant, le bailleur devient le garant du vivre ensemble et le promoteur de la régénération du quartier. Au regard de la diversité de l'action sociale portée par CaN, le bailleur lève des fonds conséquents pour conserver cette activité en son sein. Son statut à but non lucratif lui permet de réinvestir les bénéfices, entre autres, dans le financement de ce service et de ses activités, comme un témoigne un responsable chez Poplar HARCA:

« *Il faut payer les salaires, il faut subventionner les activités, financer la création des centres communautaires. Nos équipes sont formées à la recherche de subventions extérieures, mais Poplar HARCA investit tous les ans environ £3 millions pour avoir cette équipe, pour créer des opportunités aux résidents, c'est moins de 10% de notre revenu.* »

Comment ce service est-il perçu par les autres départements du bailleur ? Bien que CaN tente de faire la synthèse des intérêts du bailleur et de ceux des locataires, ses positions se trouvent parfois en opposition avec celles d'autres pôles, notamment la gestion locative qui doit gérer les procédures d'impayés. Si l'approche de CaN cible le soutien aux locataires, il n'en

demeure pas moins qu'il travaille pour un bailleur qui doit percevoir ses loyers. Or, dans certains cas, CaN tend à défendre la position du locataire contre les procédures d'impayés ou d'expulsion lancées par la gestion locative. Un responsable de CaN explique ainsi ce qui peut apparaître aux yeux de certains salariés du bailleur comme un positionnement ambigu :

« *Nous comprenons et respectons les règles du bailleur et nous comprenons aussi les problèmes des gens. Quand l'équipe de la gestion locative essaie d'expulser quelqu'un par exemple, on aide les locataires à se défendre. Parfois l'équipe de la gestion locative est surprise de notre position mais pour nous c'est important de ne pas perdre la confiance des gens mais aussi de rester en contact avec le service de gestion locative. Quand c'est comme ça, la gestion locative ne nous arrête pas. Dans certains cas on a même réussi à leur faire changer la manière dont ils opéraient. On ne veut pas être séparé de l'organisation. Il faut que nous travaillions main dans la main*. »

2. Mobilisation des résidents pour les économies d'énergie

La réussite du bailleur dans le quartier de Poplar tient aussi à sa capacité de mobilisation des résidents[22]. Les projets d'économie d'énergie mis en place par l'équipe CaN sont ainsi motivés par une double ambition : réduire les factures d'énergie et mobiliser les populations locales. Il s'agit pour le bailleur de disposer d'un outil qui offre aux populations pauvres un moyen de réduire leur taux d'effort énergétique, de créer du lien et de leur ouvrir de nouvelles perspectives de formation et d'emploi. C'est la raison pour laquelle les projets d'économies d'énergie sont réalisés par les habitants pour les habitants.

Le projet « *Energy Champions in the Community* » s'appuie par exemple sur des jeunes qui suivent des cours d'anglais proposés par le bailleur. Ils sont formés aux conseils sur les économies d'énergie et envoyés ensuite à la rencontre des habitants. Pour faciliter les relations, ils remettent un kit énergie et expliquent des petites astuces pour réduire la consommation d'énergie. Si le projet sensibilise ainsi les habitants aux économies d'énergie, il permet également aux jeunes d'améliorer rapidement leur anglais et de prendre confiance en eux pour se préparer au marché du travail.

[22] 6 membres du conseil d'administration (sur 12) sont des locataires et ils sont formés par le bailleur pour pouvoir jouer un rôle actif dans la prise de décision. La construction des centres communautaires se fait en consultation avec les résidents afin de proposer des activités qui répondent à leurs besoins

Un autre projet qui vise à installer un appareil de mesure sur le compteur électrique pour inciter aux économies d'énergie (*The Loop Project*) mobilise les responsables de l'un des centres de Poplar HARCA qui travaille avec les jeunes (forme de MJC locale). Ils sont formés à l'installation et à l'utilisation de cet appareil, aux méthodes de discussion avec les habitants et à la mesure des économies réalisées. Ils jouent ainsi un rôle de multiplicateur auprès des habitants.

Une participante

"Moi je travaille dans un centre communautaire de Poplar HARCA et j'anime des activités pour les jeunes. Dans mon travail quotidien je rencontre beaucoup de monde et j'ai pu leur parler de ce projet. On n'allait pas chez eux mais on leur montrait dans notre bureau comment installer l'appareil de mesure (the loop). Mais juste comme ça on a pu en installer 49."

Dans la même ligne, un autre projet, *Fuelling Connections*, cherche à organiser des rencontres entre habitants pour échanger des astuces sur la manière de faire des économies, en général, et des économies d'énergie en particulier. Ce projet repose sur l'implication de mères célibataires qui participent aux activités des centres communautaires et dont les budgets sont connus pour être tendus. Elles recherchent de tels échanges qui leur permettent d'apprendre de nouvelles méthodes pour économiser.

A travers ces trois exemples, l'objectif de CaN est de faire porter le projet par des individus qui vont parler « la même langue » et qui connaissent les mêmes problématiques que les habitants qu'ils doivent convaincre. C'est pourquoi l'équipe cible des personnes inscrites dans les réseaux de Poplar HARCA. Pareille approche court le risque de mobiliser toujours les mêmes individus. C'est la raison pour laquelle CaN développe aujourd'hui le principe du porte à porte. Il vise à toucher les habitants qui ne sont pas connus des personnels du bailleur afin d'identifier leurs besoins et, le cas échéant, trouver les réponses adaptées et les inciter à participer aux divers animations et projets proposés par le bailleur.

Un des salariés de Poplar HARCA

« *Le porte à porte, c'est une démarche importante pour se faire connaître des locataires. En allant frapper aux portes, on voit comment ils vont, ce que l'on peut faire pour eux pour les*

aider. Mais ils se plaignent rarement de l'énergie. Parfois les gens se plaignent qu'ils ont trop chaud. Les logements sont tous isolés mais pourtant ça peut arriver, ou des fois ils nous disent qu'il y a un problème avec leur chaudière, dans ce cas on contacte le service pour eux. Mais globalement les gens ne se plaignent pas de l'énergie, sauf peut-être un peu les plus âgés l'hiver. »

Considérons le projet LEAP qui représente un autre support de l'accompagnement social mais se distingue des trois précédents dans la mesure où il est porté par le service développement du bailleur et où il est conduit par des professionnels.

3. Le projet LEAP : conseils en énergie

Dans le cadre de ce nouveau projet énergétique (il a été lancé en 2017), le service développement s'appuie sur CaN et la gestion locative, deux services en contact direct avec les locataires, et leur demande de référer des personnes pour lesquelles ils ont identifié des problématiques énergétiques. Lorsque ce besoin est détecté, le service développement contacte les professionnels de LEAP. Dans cette approche, la technique du porte à porte de CaN constitue un excellent moyen pour promouvoir ce projet et repérer les ménages.

Ce projet, conduit par des conseillers énergie extérieurs au bailleur, dépasse la seule diffusion d'une culture de la sobriété énergétique. Le conseiller aide les consommateurs à décrypter leur facture et vérifie avec eux qu'ils bénéficient des tarifs adaptés et que leur facturation (dans le cas d'un paiement mensuel) est adéquate. Il contacte le fournisseur en leur nom si nécessaire. Il vérifie également leur éligibilité à certains programmes d'aides sociales et d'aides à l'énergie et les accompagne pour constituer un dossier, le cas échéant. Ce projet conduit par des conseillers professionnels de LEAP organise des visites à domicile et cherche à avoir une influence visible et durable sur les factures d'énergie. En témoigne une bénéficiaire du projet :

"*Une dame est venue et a tout regardé chez moi. Elle m'a expliqué qu'elle pouvait calfeutrer la porte, elle a regardé le compteur de gaz et d'électricité. Je lui ai montré mes factures : je payais £60 pour le gaz, elle m'a dit que je payais trop. Elle les appelés, ils m'ont remboursé £400 et elle m'a fait changer de tarif et je suis passée de £60 par mois à £35, c'est beaucoup*

d'argent économisé. Je ne me rendais pas compte que je payais trop et le fournisseur n'a jamais rien dit. Elle a ajouté un appareil de mesure et avec ça tu vois vraiment ce que tu consommes alors que tu ne t'en rends pas compte. Tu penses que certains trucs consomment beaucoup alors que c'est pas vrai. J'ai perdu mon travail il y a 2 mois, maintenant je reçois des allocations, eh bien elle m'a mise en relation avec « income max ». Je n'aurais jamais pensé utiliser ces gens. Et c'était brillant !!! Et en plus il lui a fallu juste 10 minutes pour faire le changement de tarif ! "

Mais ce projet se heurte à la méconnaissance des habitants concernant le fonctionnement du marché de l'énergie. Ils comprennent rarement leur facture. Parfois, ils ne savent pas qu'ils peuvent changer de tarifs, voire de fournisseur ou de compteur ou ne sont pas disposés à en changer. Pourtant les énergéticiens britanniques sont obligés par le régulateur d'envoyer des informations à leurs clients concernant les tarifs. Mais le manque de confiance dans ces entreprises, soulignée auparavant, joue. De nombreux consommateurs, surtout parmi les plus vulnérables, ne se sentent pas armés face aux entreprises énergétiques. C'est la raison pour laquelle des projets tels que LEAP, qui reposent sur une personne de confiance, indiquée par le bailleur, peuvent les aider à réduire la part des dépenses énergétiques dans leurs budgets sur le long terme.

Tous ces projets ne pourraient atteindre leur pleine efficacité s'ils ne s'adossaient pas à un large réseau de partenaires locaux et à l'action collective locale.

CHAPITRE 5. L'ACTION COLLECTIVE LOCALE ET COOPERATION NATIONALE

L'existence et le poids des « *charities* » et autres ONG britanniques sont historiquement ancrés dans un pluralisme social que l'Etat garantit au Royaume Uni. Citoyens, entreprises, acteurs publics et privés locaux, organisations non gouvernementales, associations et « *charities* » disposent d'une forte capacité d'autonomie et sont incités par les pouvoirs publics à prendre en charge leur développement. Mais alors que l'Etat se doit de protéger les citoyens les plus vulnérables et de créer les conditions nécessaires à la réalisation de leur « capabilities » (A. Sen 2010, M. Nussbaum 2011), c'est-à-dire de leur épanouissement et de leur participation à la vie sociale, économique et politique de la société, un constat d'échec doit être tiré au Royaume Uni, à l'instar de la tragédie de Grenfell Tower. L'Etat s'est désengagé de la protection et de l'inclusion des plus pauvres et en a laissé la charge aux

acteurs publics, privés et associatifs locaux. Les secteurs de l'action sociale, du logement et de la santé qui doivent répondre aux besoins des plus démunis ont pâti des réductions drastiques des dépenses publiques britanniques alors que dans le même temps l'Etat continue à encadrer leur champ d'intervention. Les projets conduits par le bailleur illustrent la manière dont ce dernier en coopération avec les acteurs locaux supplée aux déficits de l'Etat dans ce secteur.

Un responsable de Poplar HARCA
« *L'Etat manque à ses obligations, nous devons faire quelque chose, ça ne devrait pas être à nous de faire tout ça, mais puisqu'il ne le fait pas, nous le faisons à sa place, c'est pourquoi nous développons notre travail local et les partenariats locaux*."

Les partenariats locaux à Tower Hamlets se développent en effet pour produire les services qui font défaut localement. Si l'action collective locale est très développée, pour autant la coopération entre les différents acteurs se heurte à des habitudes de travail et des stratégies qui ne sont pas d'emblée convergentes. L'ensemble de ces acteurs regrette surtout les relations peu harmonieuses nouées avec le niveau central et la très grande versatilité des partenariats institutionnels en raison de décision politique de court terme.

1. L'action collective autour du lien social

L'ambition de Poplar HARCA d'œuvrer à la lutte contre la pauvreté requiert des relations de proximité importantes avec les acteurs locaux qui incluent les partenaires associatifs (tels que les associations pour les jeunes, pour les personnes âgées, pour l'optimisation des revenus des ménages, pour les économies d'énergie etc.) et les acteurs institutionnels locaux (tels que les services publics du logement, de l'emploi, de la formation ou de la santé). Des projets communs s'organisent autour de l'animation de quartier grâce aux 12 centres communautaires que le bailleur soutient. A titre d'exemple, des coopérations ont été instaurées avec un centre pour la jeunesse pour construire un espace de jeu pour les enfants et une cuisine afin d'y organiser des cours de cuisine. Un projet qui vise à mettre à disposition des jardins et une serre a été financé par la banque Morgan Stanley et a été mis en œuvre en coopération avec les centres communautaires. S'y ajoutent les actions d'animation des centres eux-mêmes. L'ensemble de ces actions permettent de tisser des relations de voisinage et d'améliorer le vivre ensemble. Elles permettent aussi aux habitants de s'approprier leur environnement, ce

qui explique, en partie, le respect des espaces collectifs. En 2016, 175 associations locales ont été soutenues financièrement par le bailleur pour fournir des services aux résidents. C'est dire l'importance de l'implication locale du bailleur dans la vie du quartier et le foisonnement des initiatives locales.

2. L'action collective autour de l'emploi et la formation

Au-delà du lien social, le bailleur est également actif dans le domaine de la formation et de l'emploi. On peut s'interroger pour savoir si cette mission relève vraiment de la responsabilité du bailleur. Mais, selon le bailleur, cette action est nécessaire dans la mesure où les services ne sont pas disponibles. Il estime également qu'il est de son devoir de compenser ce manque. L'action sur l'emploi et la formation devient essentielle dès lors que la stratégie de Poplar HARCA vise à sortir les habitants de la pauvreté.

C'est la raison pour laquelle dès la fondation du bailleur en 1998, une équipe dédiée à la formation et à l'emploi a été créée. Elle compte aujourd'hui 13 personnes. Ce service est devenu l'un des interlocuteurs privilégiés des entreprises du bâtiment et du service public de santé (NHS) pour leur recrutement de personnel. Dans ces deux secteurs, privé pour l'un, public pour l'autre, les recrutements sont difficiles. Une coopération étroite a été mise en place avec Poplar HARCA pour permettre à des personnes éloignées de l'emploi de se former et d'entrer sur le marché du travail. La coopération avec l'équipe formation et emploi de Poplar HARCA vise à offrir aux résidents des opportunités d'emploi à condition qu'ils soient accompagnés et formés. La mise en place de ce partenariat répond à un déficit souligné par plusieurs interlocuteurs : l'inadaptation des formations classiques aux besoins des employeurs.

Une responsable

« *Evidemment autour de l'emploi, il y a beaucoup de solutions, il y a énormément de grands programmes de formations, mais le problème est qu'ils sont souvent déconnectés de ce que veulent les employeurs et souvent proposent seulement ce que les résidents veulent. On a été obligé d'envisager la manière de répondre aux besoins des employeurs et pas seulement de proposer ce que les résidents veulent. C'est pourquoi on a partenariat avec le NHS et la fédération du bâtiment."*

L'équipe formation et emploi de Poplar HARCA a également établi des relations très étroites avec le « *job centre* » chargé de verser les indemnités chômage (devenu le crédit universel). Aujourd'hui le versement d'allocation est conditionné aux efforts réalisés par les bénéficiaires pour retrouver un emploi. Parfois, le retour à l'emploi est inenvisageable compte tenu des difficultés des personnes. Par exemple, les femmes bengalies qui n'ont jamais travaillé et parlent très mal, voire pas du tout, l'anglais risquent de perdre leurs aides si elles ne prouvent pas qu'elles s'inscrivent dans un processus actif de recherche d'emploi. Le « *job centre* » envoie ces profils au service emploi – formation de Poplar HARCA car ce dernier dispose de financements pour mettre en place des formations d'anglais. Il peut également proposer une activité de bénévolat grâce aux centres communautaires et au large réseau d'associations dans lequel le bailleur s'inscrit. Si l'engagement bénévole n'est pas synonyme de retour à l'emploi, il montre la volonté des personnes de s'en rapprocher et leur permet de conserver leurs droits aux allocations. Actuellement 650 personnes sont suivies. En 2016, 940 résidents ont pu réaliser une formation et 268 d'entre eux ont retrouvé un emploi.

3. L'action collective liée à la santé

Depuis le milieu de l'année 2016, Poplar HARCA a également commencé à travailler sur les questions de santé. Cet axe de travail part du constat suivant : aux yeux de l'opinion publique, le district de Tower Hamlets est connoté négativement pour tous les problèmes sociaux, y compris la santé. L'objectif de ce travail expérimental sur la santé est de combattre ce jugement et de montrer que l'on peut vivre à Tower Hamlets, « *heureux et en bonne santé* » (selon un responsable de projet, Poplar HARCA). Cette expérience repose sur la coordination des différents acteurs du secteur : les médecins, le NHS et le service santé de la ville. L'objectif de ce projet est de dépasser le travail traditionnellement « en silo » de l'ensemble de ces acteurs et de coordonner une action destinée à améliorer la santé des communautés de Poplar. Il s'agit d'un projet expérimental qui selon son responsable (salarié de Poplar HARCA) vise à « *rassembler les acteurs locaux et nous coordonner mieux entre nous. Au lieu d'envisager cette coopération autour d'une malade en particulier où chacun aurait eu une vision différente de l'aborder, on s'est dit, essayons de faire quelque chose de plus positif. On a décidé de se concentrer sur trois choses à Poplar : augmenter l'activité physique des résidents, améliorer le capital social et organiser des rencontres pour favoriser une alimentation saine. On commence avec les bases et là-dessus tout le monde est d'accord, il*

n'y a pas d'enjeux de concurrence entre nous sur ces sujets, mais ça demande énormément d'énergie quand il s'agit de passer à la phase de mise en œuvre ! »

L'objectif est ambitieux car la réflexion qui sous-tend cette initiative est la coopération d'acteurs qui se connaissent peu. Lors des entretiens en juin 2017, un premier évènement autour de ce sujet était en cours d'organisation. Il devait permettre aux habitants de rencontrer gratuitement des professionnels de santé, de les sensibiliser à différents sujets pour améliorer leur condition physique et mentale (nutrition, sport, lien social etc.) et de faire connaître les professionnels de santé à des populations qui n'ont pas toujours les moyens de se soigner.

Bien que l'action collective puisse se heurte à des difficultés liées aux approches sectorielles classiques, elle est toutefois très développée à Tower Hamlets. Il n'en va pas de même des relations avec le niveau institutionnel national.

4. Un frein : les partenariats institutionnels

La quasi-totalité des projets de Poplar HARCA est établie en coopération avec d'autres acteurs, y compris ceux liés à la précarité énergétique. Ils s'appuient sur les différents services du bailleur et les centres communautaires ainsi que sur des partenaires extérieurs, tels que Global Action Plan ou Energy Saving Trust. La coopération permet de lever de nouveaux fonds, de mettre en œuvre de nouvelles expérimentations et d'élargir l'action du bailleur à d'autres champs d'intervention. A cette échelle, un travail commun est facilement envisageable dans la mesure où les objectifs sont partagés et les attentes identiques : tous reconnaissent l'importance de réduire les factures d'énergie pour soulager le budget des ménages.

C'est au niveau institutionnel que les négociations et les relations sont plus complexes, moins durables et moins fondées sur une relation de confiance. Transversalité et continuité de l'action sociale et collective locale sont mises à mal en raison des changements réguliers de politiques qui privent le bailleur et ses partenaires de visibilité. S'y ajoutent les réductions budgétaires. Le projet que Poplar HARCA a conduit avec Global Action Plan sur la formation de « champions énergétiques » pour promouvoir les économies d'énergie illustre cette problématique :

Un responsable du projet

« *Le Bureau du Cabinet a financé l'action sociale pour les projets énergétiques. Ils ont voulu utiliser le potentiel de l'action sociale pour stimuler les économies d'énergie en utilisant des bénévoles pour transmettre les messages aux autres. En même temps ils ont lancé deux projets : un projet sur l'énergie et un projet sur la santé. On a pu réaliser le projet sur l'énergie et c'était bien. Normalement le Bureau du Cabinet devait examiner les résultats de notre projet pilote et l'étendre à l'ensemble du pays. Mais les politiques en charge du projet ont changé et ils ont décidé de se concentrer sur le projet lié à la santé, et voilà ! »*

Or ce constat se reproduit sur de nombreux projets. Au lieu de s'inscrire dans le long terme, ils sont ponctuels, soumis à des décisions politiques qui échappent aux partenaires. Actuellement à l'exception du projet LEAP, Poplar HARCA n'a plus de projets en cours sur les économies d'énergie.

CONCLUSION

Comme ce travail monographique l'a montré, les locataires des logements sociaux de Poplar HARCA sont probablement moins sujets au risque de précarité énergétique que les locataires du parc locatif privé si l'on considère la dimension du logement : le bailleur continue d'améliorer et d'entretenir l'enveloppe thermique et les systèmes de chauffage. En agissant sur la qualité du bâti, il réduit le risque de vulnérabilité énergétique. Les locataires bénéficient en outre d'une multitude de projets d'accompagnement social qui les aident à gérer leur budget, réduire leur facture d'énergie et éventuellement à (re)trouver un emploi. Cette démarche du bailleur agit ainsi sur une autre dimension de la vulnérabilité énergétique : le revenu des ménages. La troisième source de précarité énergétique tient aux prix de l'énergie. Sur ce point, l'action du bailleur se limite à des projets de conseils sur les tarifs. Pour lui, la précarité énergétique ne représente que l'une des problématiques des habitants du quartier sur laquelle il convient d'intervenir. Mais l'accompagnement aux économies et les conseils en énergie n'ont finalement d'intérêt à ses yeux que si, au-delà des économies réalisées, elles permettent également de tisser du lien social et d'améliorer le vivre ensemble et les conditions socio-économiques des habitants.

Le modèle résiduel du logement social en Grande Bretagne qui s'adresse essentiellement à des populations aux conditions de ressources très faibles invite le bailleur à intervenir pour

soulager les budgets contraints des ménages, améliorer leur capacité de paiement et garantir un minimum de vie décente. Dans ce modèle, le bailleur n'est pas limité dans les choix de ces actions. Lui incombe alors la décision de s'impliquer dans bien davantage que le logement ou de se retirer. Alors que l'Etat se désengage et que la collectivité publique locale ne dispose pas des moyens d'une action globale, le bailleur tente de combler ce déficit sur ses fonds propres et mobilise ressources et partenaires extérieurs. Son intérêt est évident : la relation de proximité qu'il s'efforce de tisser avec les locataires et les habitants le présente comme un interlocuteur de confiance et incite les populations à respecter les logements, les espaces collectifs et les salariés de Poplar HARCA. Son investissement dans l'accompagnement social représente également un moyen pour le bailleur de se prémunir contre les risques d'impayés et de rendre le quartier où sont situées ses propriétés plus attractif. Cette démarche volontaire du bailleur est aussi un atout pour les locataires et les habitants qui profitent de services dont ils seraient privés sans l'investissement de ce dernier.

Finalement pour Poplar HARCA les projets énergétiques ne sont qu'un moyen pour tendre vers des objectifs plus globaux que sont l'instauration d'une relation de confiance durable avec les habitants, la dynamisation de l'activité économique et sociale du quartier et *in fine* la lutte contre la pauvreté. Pareille démarche globale n'est possible que grâce aux associations et initiatives locales. Afin de peser davantage encore sur la dynamisation de la vie locale, un renforcement des capacités des acteurs locaux et la mise en œuvre de pratiques communes durables et transversales représente un facteur clé de la réussite du bailleur. L'étude de la lutte contre la précarité énergétique chez Poplar HARCA a montré qu'au-delà de la construction et de la gestion de logements, le bailleur est devenu un acteur incontournable de la régénération économique, sociale et urbaine à Tower Hamlets.

Bibliographie

Department for Business, Energy and Industrial Energy (BEIS), 2017, *Annual fuel poverty statistics report, 2017 (2015 data), England*, June

English Housing Survey 2014, *Energy report*

Hills J., 2012, *Getting the measure of fuel poverty: final report of the fuel poverty review*, Centre for analysis of social exclusion, London School of Economics and Political Science, Londres. http://sticerd.lse.ac.uk/dps/case/cr/CASEreport72.pdf

London Borough of Tower Hamlets, 2013, *Housing Evidence Base*, Août

Poplar HARCA, 2016, *Creating Opportunity – Strategic Plan 2016-2021*

Poplar HARCA, 2015, *We do things differently. A snapshot 2014-2015*

Poplar HARCA, 2015, *We do things differently. A snapshot 2015-2016*

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

Rachel Guyet

Résumé

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'inachèvement 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.

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 associé 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, régulatoire 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.

Plan de l'étude

INTRODUCTION

CHAPITRE 1. PRECARITE ENERGETIQUE ET LOGEMENT SOCIAL : UN ETAT DES LIEUX DES DEBATS ECOSSAIS

1. La précarité énergétique : un objet politique
2. Les enjeux du logement social écossais

CHAPITRE 2. PRECARITE ET VULNERABILITES ENERGETIQUES : UNE QUESTION D'INVISIBILITE ?

1. Les vulnérabilités individuelles subjectives
2. Les caractéristiques objectives
3. Conséquences de la précarité énergétique et capacités d'action des résidents

CHAPITRE 3. L'ACTION TECHNIQUE DU BAILLEUR

1. La rénovation thermique
2. Le choix des énergies renouvelables face aux restrictions budgétaires

CHAPITRE 4 : LA DIVERSIFICATION DES SERVICES : DE L'ACCOMPAGNEMENT SOCIAL A LA CREATION D'UNE ENTREPRISE SOCIALE DE L'ENERGIE

1. L'amélioration de la solvabilité : un moyen de compenser les effets des réformes sociales
2. L'internalisation de l'accompagnement social : conseils à l'énergie
3. L'action sur les prix de l'énergie : la création d'Our Power

CHAPITRE 4. L'ACTION COLLECTIVE

1. La coordination entre bailleurs et autorités locales
2. Un besoin de coordination et d'intégration

CONCLUSION

INTRODUCTION

La libéralisation des marchés de l'énergie n'a pas eu les effets escomptés sur les prix. Dès le milieu des années 2000, la courbe des tarifs de l'énergie ne cesse d'augmenter et se traduit de manière quasi automatique par une augmentation du nombre de précaires énergétiques. Comment l'Ecosse définit-elle la précarité énergétique ? Comme une part de revenus dédiée aux dépenses énergétiques supérieure à la moyenne et estimée à 10%. Elle affecte en particulier les populations vulnérables qui, pour une partie d'entre elles, résident dans le logement social. Ce secteur a également subi d'importantes transformations, entre privatisation et retrait de l'Etat, que tente de compenser un gouvernement écossais plus sensible aux inégalités. Dans un contexte de hausse des prix de l'énergie, d'un désengagement de l'Etat britannique des politiques sociales et du logement et d'un processus de dévolution inachevé[23], la question est de savoir si les bailleurs sociaux écossais ont les capacités de garantir à leurs résidents un accès abordable à un confort adéquat. Dans la mesure où la population vulnérable aux revenus modestes ou faibles est surreprésentée dans les logements sociaux, le risque de précarité énergétique les affecte de manière disproportionnée. Or, l'enchevêtrement des caractéristiques socio-économiques individuelles, des dysfonctionnements structurels du marché de l'énergie et des politiques économiques et sociales libérales contribue à la difficulté d'appréhender pleinement la diversité et la complexité des réalités de la précarité énergétique. Face à son caractère multidimensionnel, certains bailleurs sociaux en Ecosse, tels que Grampian Housing Association, tentent de promouvoir une idée de justice sociale dans l'accès aux services énergétiques et cherchent à réparer les défaillances du marché et les déficits des politiques publiques. Pour lutter contre les injustices sociales liées aux effets de la dérégulation et à la faillite de l'Etat britannique en matière sociale, le bailleur a choix de diversifier l'offre de ses services, qui vont de l'accompagnement social au soutien à la création d'une entreprise sociale de l'énergie.

C'est cette évolution du métier de bailleur dont cherche à rendre compte cette monographie. Elle insiste sur les nombreuses incertitudes qui pèsent sur le marché, dont les tensions entre le

[23] Le processus de dévolution lancé par le gouvernement de Blair à la fin des années 1990 a permis de ré-établir le parlement Ecossais et de transférer certaines compétences au gouvernement Ecossais dans le domaine de la santé et des services sociaux, de l'éducation, de l'administration locale, du logement, de l'environnement, du développement économique par exemple. Toutefois la fiscalité et le budget écossais continue de relever du Trésor Britannique, la politique du gaz, du pétrole et du nucléaire reste de la compétence du gouvernement britannique tandis que les énergies renouvelables et les politiques d'efficacité énergétique ont été déléguées. La politique sociale, quant à elle, continue de dépendre du DWP britannique (ministère des retraites et du travail) (Cole 2007).

gouvernement écossais et britannique ne sont pas les moindres des difficultés (I). Une seconde difficulté tient au problème d'identification et de repérage des vulnérabilités énergétiques[24] des résidents dans leur caractère multidimensionnel. Un grand nombre de locataires adaptent leur comportement de consommation énergétique à leurs capacités de paiement. Pareille stratégie tend à rendre la réalité de la précarité énergétique invisible (II). Répondre à un tel défi dépend de la capacité du bailleur à établir le diagnostic et à s'engager dans une mission qui dépasse la seule fourniture de logements. En tant que « *charity* », Grampian Housing Association a choisi de placer le confort et le bien-être des locataires au cœur de son action. C'est la raison pour laquelle il a élaboré des solutions innovantes en matière d'accompagnement social et a cherché à influencer une dimension de la précarité énergétique, qui lui échappait jusqu'à présent, le prix de l'énergie. C'est à la diversification des actions du bailleur et aux obstacles qu'elle rencontre qu'est consacrée la troisième partie de ce rapport (III). Les difficultés attachées à la volatilité des financements et au manque de coordination représentent, toutefois, des freins à la pérennisation de ces innovations (IV). A l'aune de l'implication de Grampian Housing Association, on peut également s'interroger dans quelle mesure le bailleur peut contribuer à une redéfinition de la précarité énergétique à travers l'accès à un « bien-être décent » plutôt qu'à travers le seul taux d'effort énergétique.

CHAPITRE 1. PRECARITE ENERGETIQUE ET LOGEMENT SOCIAL : UN ETAT DES LIEUX DES DEBATS ECOSSAIS

D'une manière générale, l'Ecosse se distingue de l'Angleterre par une approche plus sociale de ses politiques. Bien que le gouvernement écossais ne dispose pas actuellement de compétences propres en matière de prestations sociales, il a tenté de compléter, voire de compenser, les défaillances du système britannique, et cela vaut aussi pour la précarité énergétique. Celle-ci a représenté un champ d'action important du gouvernement Blair qui a inscrit le concept dans la loi (Warm Homes Conservation Act 2000), adopté une stratégie de lutte contre la précarité énergétique en 2001 et fixé l'objectif de son éradication en 2016. Repris par le gouvernement Cameron, cet objectif n'a pas été atteint et, en 2017, la précarité énergétique demeure un phénomène important. De son côté, le gouvernement écossais finance des mesures d'efficacité énergétique depuis 1999, dès les premières années de la dévolution.

[24] Les vulnérabilités énergétiques concernent l'incapacité pour un ménage de disposer de services énergétiques adéquats dans son logement et qui tiennent à une multitude de facteurs (ressources matérielles, logement, âge, santé, situation d'emploi, équipement, besoins, comportement etc.)

Il a également défini la précarité énergétique dans la loi sur le logement de 2001 *(Scotland) Housing Act* 2001 et a énoncé sa propre stratégie de lutte contre la précarité énergétique en 2002. Alors qu'à partir de 2010 le gouvernement Cameron a graduellement transféré le financement des programmes d'efficacité énergétique du Trésor aux taxes prélevées sur les consommations d'énergie, le gouvernement écossais continue de subventionner des programmes susceptibles de sortir les ménages de la précarité énergétique. La succession des gouvernements conservateurs britanniques a contribué au désengagement de l'Etat sur cette thématique tandis que les gouvernements écossais dirigés par le SNP (*Scottish National Party*) considèrent la précarité énergétique comme une priorité et défendent la vision d'« une Ecosse plus juste » (*Fairer Scotland*). Les collectivités locales ont d'ailleurs pour obligation de rendre compte des efforts réalisés pour lutter contre la précarité énergétique, ce qui n'est plus le cas en Angleterre.

Le logement social, quant à lui, a subi d'importantes évolutions qui témoignent d'une transformation de la gouvernance du secteur et d'une imbrication de compétences entre l'échelon britannique et l'échelon écossais. Bien que le logement social fasse partie des compétences dévolues à l'Ecosse depuis 1999 et bien que cette dernière affiche un soutien plus prononcé qu'en Angleterre en faveur du logement social, elle subit les réductions budgétaires décidées par le Trésor britannique. Elle a également été soumise à la privatisation du parc locatif social public lancée par Margaret Thatcher (Wheatley 2016). Par ailleurs, les financements susceptibles de contribuer aux missions de pourvoyeurs d'habitations abordables des bailleurs sont dispersés. Ils ciblent divers objectifs et complexifient l'action des organisations de logement social qui doivent jongler entre différentes sources de financement : les financements privés et publics, les aides à la construction du neuf du gouvernement écossais, les fonds d'aides à la personne revues à la baisse par le gouvernement britannique, les fonds d'innovation divers, les programmes d'efficacité énergétique dont une partie dépend du gouvernement écossais et une autre des entreprises énergétiques, etc. Dans ce contexte, quelle place les bailleurs accordent-ils à la lutte contre la précarité énergétique ?

1. La précarité énergétique : un objet politique

Dans sa lutte contre la précarité énergétique, l'Ecosse continue d'utiliser la définition introduite en 1991 par l'universitaire Brenda Boardman, selon laquelle est précaire énergétique toute personne qui doit dépenser au moins 10% de son revenu disponible (soit le

double de la moyenne de l'époque) pour un atteindre un niveau de services énergétiques adéquat, soit 18°C dans les pièces non occupées et 21°C dans les pièces à vivre en matière de chaleur. Les ONG ont repris cette définition pour forcer le gouvernement britannique et écossais à reconnaître l'existence d'un problème qui illustre d'importantes inégalités sociales[25]. Ce faisant, la précarité énergétique reste un objet politique en Ecosse bien qu'une réflexion ait été lancée sur l'évolution possible de la définition. Comment en effet rendre compte d'un phénomène qui s'apparente à la pauvreté mais s'en distingue également ? Comment également rendre justice aux efforts financiers fournis par le gouvernement pour réduire la précarité énergétique alors que le problème continue à prendre de l'ampleur ?

1.1 La définition écossaise

Si l'Ecosse a adopté le taux d'effort de 10%, elle l'a modifié pour mieux tenir compte de tous les revenus, y compris des allocations sociales, et considérer le reste à vivre avant paiement du logement. Selon le rapport du groupe de travail écossais stratégique sur la précarité énergétique (Scottish Fuel Poverty Strategic Working Group (SWG) remis au gouvernement écossais en octobre 2016[26], 34,9% soit 845 000 des ménages écossais entrent dans la catégorie des précaires énergétiques en 2014 si l'on applique le taux d'effort énergétique de 10%[27] et 9,5%, soit 229 000 ménages, passent pour être en précarité énergétique extrême[28]. Si ce niveau de précarité énergétique est relativement stable depuis 2009, il a doublé depuis l'engagement pris par le gouvernement écossais en 2002 d'éradiquer la précarité énergétique (SWG 2016). L'une des raisons de cette augmentation tient à la hausse de 185% des prix de l'énergie entre 2003 et 2013 qui a aggravé le niveau des dépenses énergétiques de tous les ménages[29] et gâché tous les efforts consentis par les gouvernements pour éradiquer la précarité énergétique[30].

[25] Un ménage moyen consacre environ 5% de son revenu pour couvrir ses dépenses énergétiques.
[26] Ce groupe de travail indépendant a été établi par le gouvernement écossais en novembre 2015 pour contribuer à développer des recommandations sur la manière d'éradiquer la précarité énergétique en Ecosse. Le groupe a accompli sa mission en remettant son rapport en octobre 2016.
[27] Une légère amélioration doit être constatée entre 2013 et 2014. En 2013, 35.8% soit 860 000 des ménages écossais étaient précaires énergétiques selon l'étude écossaise sur les conditions de logement (SHCS 2015).
[28] Un ménage est considéré en précarité énergétique extrême s'il doit dépenser plus de 20% de son revenu disponible pour couvrir ses dépenses énergétiques.
[29] Un ménage britannique dépensait 3,3% de son revenu pour les dépenses énergétiques en 2002, contre 5,1% dix ans plus tard (SWG 2016)
[30] Selon le porte-parole du gouvernement écossais, ce dernier devrait avoir investi 1 milliard de livres entre 2009 et 2021 dans l'ensemble des programmes de lutte contre la précarité énergétique (BBC, 13/11/16, Scottish Labour calls for new fuel poverty target)

Pareille situation conduit le gouvernement écossais et les ONG à réfléchir à la révision de la définition et de la mesure de la précarité énergétique. Cependant les voix divergent à ce sujet. Aux yeux de nombreux acteurs de la précarité énergétique (ONG, financeur, politique), il s'agit moins de modifier la définition que de disposer d'une définition qui, malgré ses défauts, continue à alerter sur un problème social dont le gouvernement ne doit pas se désengager.

Selon l'Ecosse un seuil de revenu pourrait être déterminé afin d'éviter que ne soit comptés comme précaires énergétiques des ménages qui ont les moyens de payer mais qui, en raison de choix de vie, se retrouvent dans une grande maison isolée à la campagne et vont consacrer plus de 10% de leur revenu aux dépenses énergétiques. L'enjeu tient à la détermination du « juste niveau » de ce seuil de revenu afin de ne pas rayer d'un trait de crayon statistique tout un pan de la population qui lutte pour payer sa facture. Mais ce point ne fait pas consensus. Dans ce contexte, définir un niveau décent de reste à vivre après paiement du logement et de l'énergie pourrait être un élément à prendre en compte. Mais là encore quel est le seuil de ce niveau décent de rester à vivre ? La question reste ouverte.

Pour les acteurs écossais du logement social, l'importance de la définition est toute relative dans la mesure où leur objectif est d'améliorer la qualité de vie et le bien-être des résidents, qu'ils soient précaires énergétiques ou pas. Ils constatent également que malgré les efforts réalisés en matière d'amélioration du logement, les difficultés énergétiques se maintiennent en raison de l'effet ciseau entre faiblesse des ressources et prix des énergies. La situation des travailleurs pauvres est à cet égard révélatrice. Si l'emploi ne protège pas totalement de la précarité énergétique, son absence représente toutefois un facteur de risque supplémentaire.

Autre révélateur de cet effet ciseau, la consommation est à la baisse alors que le coût de l'énergie assumé par les ménages ne cesse de croître au cours des trois années étudiées. C'est ce que montre le tableau ci-dessous :

Tableau 1 : Consommation énergétique annuelles et frais courants modélisés

	Consommation énergétique annuelle			Frais courants		
	Moyen (kWh)	Evolution annuelle (%)	Depuis 2010	Moyen (£)	Evolution annuelle (%)	Depuis 2010

2010	29 752	-	-	1 529	-	-
2011	28 881	-2,9	-2,9	1 600	+4,6	+4,6
2012	28 077	-2,8	-5,6	1 718	+7,4	+12,4
2013	27 425	-2,3	-7,8	1 839	+7,0	+20,3

Faulk A., 2016, *Taking the temperature: A review of energy efficiency and fuel poverty schemes in Scotland*

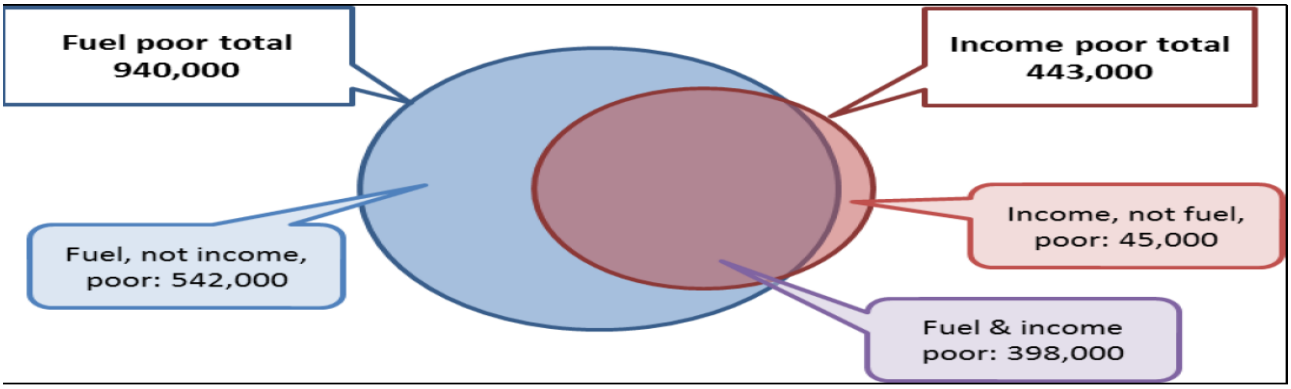
Ces différentes controverses mettent en évidence la corrélation entre précarité énergétique, pauvreté de revenus et inégalités économiques et sociales. Huit ménages sur dix souffrant de pauvreté économique sont également confrontés à la précarité énergétique (SWG 2016). En témoigne l'expérience récente des banques alimentaires. L'ampleur de la précarité énergétique influence les types de produits que les banques alimentaires distribuent : des aliments à cuisiner si la personne peut se permettre de faire fonctionner sa cuisinière ou dans le cas inverse, des aliments à consommer sans cuisson[31].

1.2 Pauvreté de revenus et précarité énergétique : une corrélation nuancée

Pour autant, cette corrélation ne rend pas compte de la diversité des situations des précaires énergétiques. Comme le montre l'étude sur les conditions de logements (Scottish House Condition Survey - SHCS) seulement 45% des précaires énergétiques ont des revenus inférieurs au seuil de pauvreté tandis que 55% d'entre eux ont des revenus supérieurs au seuil de pauvreté. Celui-ci est estimé à £288 par semaine avant coûts de logement pour un couple sans enfant (SHCS 2015). Le, groupe d'experts indépendants qui conseille le gouvernement écossais (Scottish Fuel Poverty Forum), ainsi que le Groupe de travail stratégique sur la précarité énergétique (SWG) corroborent le constat selon lequel la corrélation entre pauvreté monétaire et précarité énergétique n'est pas automatique (Scottish Fuel Poverty Forum 2015, 2016). Bien que le SWG publie des chiffres différents de l'étude sur les conditions de logement, les données s'inscrivent dans la même tendance. En effet, selon le SWG 42% des précaires sont également pauvres de ressources tandis que 58% des précaires énergétiques ne sont pas en situation de pauvreté de revenu, révélant que la précarité énergétique touche des ménages dépassant la seule catégorie sociale du « pauvre » (SWG 2016).

[31] Ce constat a été souligné lors de plusieurs entretiens.

Graphique 2 : Pauvres énergétiques et pauvres économiques en Ecosse, 2013



Scottish Fuel Poverty Forum, 2015, *Fuel Poverty and Poverty Briefing Note*

Si la corrélation entre précarité énergétique et pauvreté doit être nuancée à l'échelle du pays, le manque de ressources représente l'une des dimensions de la précarité énergétique dans le logement social, en raison des profils des locataires. Toutefois, ce rapprochement court le risque d'associer lutte contre la précarité énergétique aux seules politiques sociales. Or, compte tenu du caractère multidimensionnel de la précarité énergétique, la politique sociale ne peut pas régler le problème à elle seule, surtout si l'on considère, qu'au-delà de la précarité énergétique, c'est la question des inégalités dans l'accès aux services énergétiques qu'il s'agit de résoudre. Pour les acteurs de la précarité énergétique rencontrés en Ecosse, il est important que le problème de précarité énergétique soit traité séparément de la question de la pauvreté tout en étant intégré dans une réflexion plus large sur les inégalités et les injustices sociales.

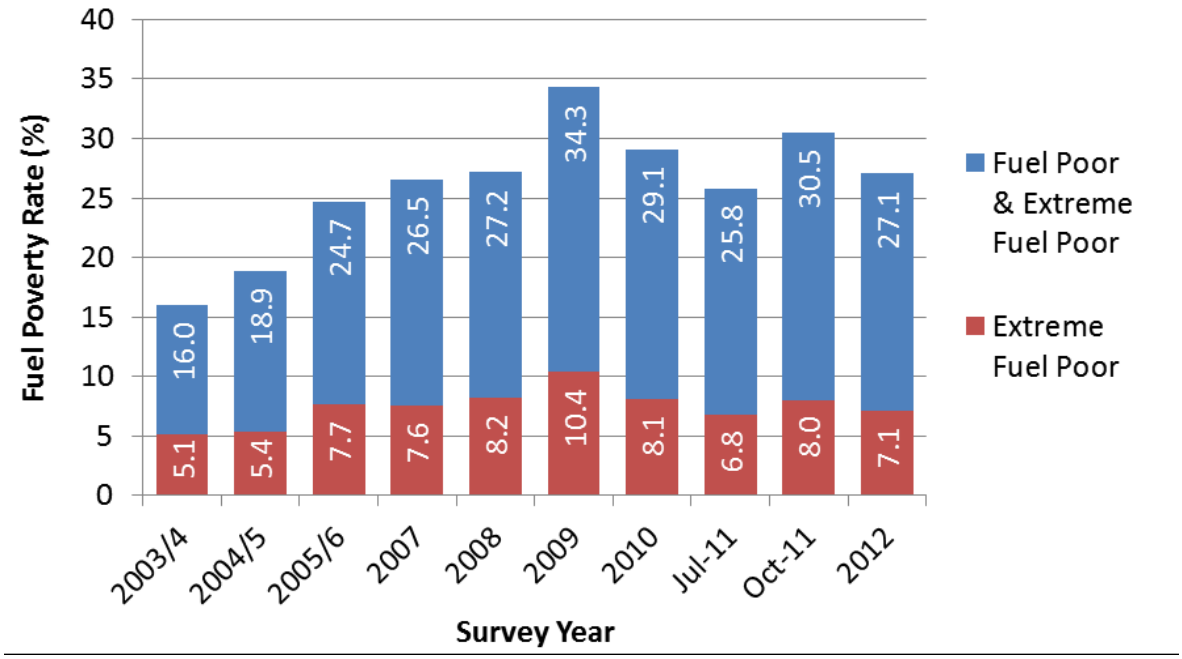
1.3 L'objectif d'éradication : une nécessité politique

La définition de la précarité énergétique est inscrite dans la loi sur le logement de 2001 (*Housing (Scotland) Act* 2001) qui impose au gouvernement écossais de présenter tous les quatre ans les progrès réalisés en matière de lutte contre la précarité énergétique. L'objectif d'éradication de la précarité énergétique a été fixé à novembre 2016, sans succès. De nouveaux rapports ont été commandités par le gouvernement écossais pour tenter de comprendre et remédier à cet échec.

Nonobstant les efforts consentis, en particulier en matière d'amélioration de l'efficacité énergétique des logements, un peu plus d'un ménage écossais sur trois, soit 35% voire même un ménage sur deux en milieu rural, n'a pas les moyens de disposer de services énergétiques satisfaisants dans son logement. Le nombre d'individus qui dépense plus de 10% de leur

revenu pour couvrir leurs dépenses énergétiques est passé de 32% en 2011 à 34,9% en 2014. Il atteint un peu plus de 50% dans les zones rurales. En 2014 près de 9% des écossais consacrent même plus de 20% de leurs revenus à l'énergie. Ce chiffre atteint 23% dans certaines zones rurales en raison d'une dépendance à des sources d'énergie plus chères, des consommations plus importantes, de l'impact du climat, du type de construction, du coût plus élevé de l'électricité dans ces régions etc. (Scottish Rural Fuel Poverty Task Force 2016).

Graphique 3 : Précarité énergétique et précarité énergétique extrême en Ecosse entre 2003 et 2012



Faulk A., 2016, *Taking the temperature: A review of energy efficiency and fuel poverty schemes in Scotland*

Aux yeux des organisations caritatives écossaises, il est toutefois essentiel de continuer à faire campagne auprès du gouvernement écossais afin qu'il ne baisse pas la garde sur ce sujet. Les discussions autour de la définition de la précarité énergétique y contribuent. En effet, sans définition, aucun objectif politique n'est envisageable, les ressources financières sont plus difficilement mobilisables et la mesure des progrès réalisés impossible à organiser. La définition des 10% et l'objectif d'éradication ont donc le mérite d'exister et de représenter une base d'action pour le gouvernement et une source de pression politique pour les ONG.

Un représentant d'une ONG. Edimbourg

« *La définition ne nous aide pas dans notre quotidien car ce que nous cherchons c'est apporter des conseils et trouver des solutions pour des personnes qui de fait luttent pour payer leur facture, qu'elles aient un taux d'effort de 10% ou non. Mais si elle n'existait pas nous n'aurions pas les moyens d'agir* ».

1.4 La question de la dévolution : source de conflits

Aborder la précarité énergétique en Ecosse reste complexe en raison d'une dévolution de pouvoirs limité à quelques politiques qui ne permettent pas d'élaborer une approche globale du phénomène. Ce dernier se situe ainsi au croisement 1. des politiques sociales et des politiques de l'énergie qui relèvent toutes deux de la compétence britannique, et 2. des politiques de logement et d'efficacité énergétique qui ont été dévolues à l'Ecosse en 1999. Pour autant, l'Ecosse reste dépendante du Trésor britannique pour pouvoir développer ses propres orientations dans les domaines dévolus. Contrairement à leurs homologues britanniques, les écossais mettent un point d'honneur à conserver la précarité énergétique et l'efficacité énergétique parmi leurs priorités d'action. A ce titre, le gouvernement écossais a établi un budget de £113 millions en 2016 et 2017 pour lutter contre la précarité énergétique et pour l'efficacité énergétique alors que dans le même temps la part écossaise du budget du programme britannique ECO (*Energy Company Obligation*) - financé grâce aux taxes imposées sur les factures – est passé de £170 millions en 2013-2014 à £60 millions en 2016-2017 (SWG 2016). Comme le contenu et le financement des programmes sont définis à Londres, l'Ecosse se voit privée d'un levier d'action important. Mais à l'issue du referendum de 2014 sur l'indépendance, la Commission Smith a été chargée de considérer l'extension des pouvoirs dévolus à l'Ecosse. Ses recommandations consistent à transférer la responsabilité de quatre programmes britanniques dédiés à la précarité énergétique au gouvernement écossais : ECO, Warm Home Discount, Cold Weather Payment et Winter Fuel Payment[32]. La dévolution de pouvoirs supplémentaires[33] est saluée par les interlocuteurs rencontrés. A défaut

[32] Energy Company Obligation est une aide à l'efficacité énergétique, Warm Home Discount et Winter Fuel Payment représentent deux prestations pécuniaires ponctuelles pour aider au paiement de la facture d'une catégorie de populations répondant à certains critères sociaux pour le premier, les retraités âgés de plus de 61 ans pour le second. Cold Weather payement est une aide ponctuelle sur une période de températures inférieures à 0°C l'hiver.

[33] Cette nouvelle étape de la dévolution est inscrite dans la loi Scotland Act 2016 et prendra effet en 2018, du moins pour ce qui concerne les programmes liés à la précarité énergétique.

de pouvoir influencer leur niveau de financement qui relève de la compétence de Londres, le gouvernement écossais pourrait profiter de ces nouveaux pouvoirs pour mieux cibler les aides et mieux les adapter aux besoins identifiés (Faulk 2016). Les rapports qui viennent d'être publiés soulignent l'intérêt de cette nouvelle étape de dévolution qui, selon eux, devrait permettre au gouvernement écossais de mieux intégrer le caractère multidimensionnel de la précarité énergétique et d'instaurer une meilleure coordination entre mesures de redistribution conjoncturelles et mesures de prévention structurelles.

2. Les enjeux du logement social écossais

Considérons maintenant le secteur du logement social dont le développement dépend également d'interactions complexes entre Londres et Edimbourg. Le logement social représente 24% du parc immobilier écossais[34] (Wheatley 2015). Suite à la privatisation du secteur du logement, lancée par Margaret Thatcher en 1979 et accélérée en 1988-1989, l'Ecosse compte en 2013, 160 associations de logements à but non lucratif (*Housing Associations*) qui gèrent plus de 40 000 logements (Audit Scotland 2013). La ville d'Aberdeen fait partie des 26 entités administratives écossaises (sur 32) qui ont conservé la gestion d'un parc locatif social public. La ville est encore propriétaire d'un parc de 22 000 logements sociaux. D'autres bailleurs sociaux privés sont très actifs dans la ville et dans la région, dont Grampian Housing Association, créé en 1975. Il s'agit d'une « *charity*[35] » à but non lucratif qui possède 3100 propriétés dont certaines sont réservées à l'hébergement d'urgence de sans domicile fixe pour une période de 6 mois, et plus de 400 en propriété partagée (*shared ownership*[36]). Son conseil d'administration bénévole est composé de membres de la communauté et de locataires. Quels sont les enjeux du bailleur ?

Dans le Nord-Est de l'Ecosse où il est actif, la construction de nouveaux logements est le premier enjeu. L'introduction du droit à l'achat par le gouvernement Thatcher a transformé

[34] C'est le résultat de 4 grandes étapes de transformation du secteur du logement social : la loi sur le logement de 1977 qui impose un modèle résiduel de logement social visant les personnes mal-logées et les sans-abris ; la privatisation du secteur et le transfert du parc social communal à des bailleurs privés agréés à la fin des années quatre-vingt ; l'introduction du droit à l'achat (*right to buy*) par Thatcher mais aboli à compter du 1er août 2016 en Ecosse; et l'adoption en 2003 par le Parlement écossais d'un droit au logement permanent (*right to permanent home*) pour tous opposable à partir de 2012 (*The Homelessness (Scotland) Act* 2003) (Ghékière 2007).

[35] Il s'agit d'un statut qui encadre des activités à but non lucratif visant l'intérêt général. Ces organisations bénéficient d'un traitement fiscal particulier et les actionnaires sont bénévoles. En Ecosse elles sont enregistrées auprès de l'office du régulateur écossais des « *charities* ». https://www.gov.uk/guidance/how-to-set-up-a-charity-cc21a

[36] Il s'agit d'un système d'accession à la propriété où le locataire achète une partie de l'appartement et rembourse un crédit sur cette partie et paie un loyer sur la partie non acquise. Des appartements peuvent ainsi être détenus à 25, 50 ou 75% par les résidents qui paient la différence en loyer.

l'offre du marché immobilier et réduit les dépenses publiques en matière de logement social. En Ecosse, le nombre de propriétaires occupants est passé de 30% dans les années 1970 à 60% en 2011 tandis que la location de logements sociaux a connu une tendance inverse : alors que dans les années 1970 plus de 50% de logements étaient loués auprès d'un office public ou privé, en 2011, cette proportion n'atteint plus que 24%. Le parc locatif privé représente 11% des locations à la même date (Audit Scotland 2013). Dans le Nord-Est de l'Ecosse, 15 000 personnes sont en attente de logement. Le gouvernement écossais a développé une stratégie de logement abordable qui exige des collectivités locales écossaises leur engagement dans ce domaine et mobilise l'investissement de l'ensemble des bailleurs.

Le deuxième enjeu tient à la réduction des aides à la construction. L'accès aux capitaux est d'autant plus complexe que l'aide à la pierre a été revue à la baisse, bien que l'Ecosse l'ait maintenue. Le budget du logement du gouvernement écossais a diminué de 28% en termes réels entre 2008/9 et 2011/12 alors que 8000 nouveaux logements abordables seraient nécessaires à la location chaque année pour répondre aux besoins (Audit Scotland 2013). Ces changements pèsent sur l'équilibre financier du bailleur qui doit cependant contribuer à l'effort de construction compte tenu de la demande élevée.

Outre la construction de nouvelles habitations, la rénovation et l'amélioration du bâti existant représentent un enjeu supplémentaire. Depuis que la Grande Bretagne et l'Ecosse se sont engagées dans la politique climatique, des régulations de plus en plus contraignantes en matière de performances énergétiques s'imposent notamment aux bailleurs sociaux. Si une partie des travaux est financée par le biais de programmes publics, les enveloppes budgétaires sont à la baisse. Le gouvernement écossais tente de promouvoir des modèles alternatifs de financement fondés sur des arrangements avec des fonds de pension ou des financements obligataires mais qui sont loin de compenser la baisse des subsides et les difficultés d'accès au crédit[37]. La gestion des risques s'en trouve complexifiée pour les bailleurs. Les investissements sont d'autant plus difficiles que les réformes du système social[38] génèrent des incertitudes sur la perception des loyers et que les politiques climatiques accroissent la pression financière sur le secteur.

CHAPITRE 2. PRECARITE ET VULNERABILITES ENERGETIQUES : UNE QUESTION D'INVISIBILITE ?

[37] Jusqu'à la récession de 2008 les bailleurs pouvaient obtenir des emprunts à des taux faibles sur 30 ans, la durée de remboursement est passée à 5 – 15 ans (Audit Scotland 2013).

[38] Il s'agit d'un changement de calcul et de paiement de l'aide au logement introduit par le gouvernement Cameron (voir plus bas).

Pour expliquer la précarité énergétique, on se sert habituellement du triptyque revenu-prix de l'énergie – qualité du logement. Middlemiss and Gilliard (2015) ont ajouté le fait que la perception d'une situation de vulnérabilité énergétique et la capacité d'y réagir dépendaient des situations personnelles de chacun et de la sensation de froid et de chaleur éprouvée. Les entretiens auprès des résidents confirment ces facteurs et la nature multidimensionnelle de la précarité énergétique. Celle-ci combine dimensions structurelles et individuelles. Au-delà des caractéristiques objectives de la précarité énergétique, les locataires rencontrés partagent un autre trait commun, celle d'un vécu subjectif de la précarité énergétique qui ne renvoie à aucune forme de catégorie de l'action publique et les laisse dans une forme d'invisibilité sociale, rompue seulement par la relation de proximité avec les conseillers de Grampian.

1. Les vulnérabilités individuelles subjectives

Une manière d'appréhender la précarité énergétique consiste à demander aux locataires comment ils gèrent leur consommation d'énergie et s'ils ressentent le froid. Il ne s'agit pas de mesurer statistiquement ce type de déclarations mais d'appréhender autrement la réalité des locataires.

1.1 Mesure indirecte et subjective : une critique de la définition de la précarité énergétique

Les entretiens réalisés auprès des locataires de Grampian Housing Association révèlent que le phénomène de précarité énergétique est le propre d'individus qui ne sont pas visibles. Pourquoi ? Parce qu'ils ne correspondent pas à la catégorie statistique qui les désigne et pourtant ils ont froid.

En effet, environ 80% des ménages rencontrés dépensent au moins 10% de leurs revenus pour l'énergie, y compris dans le cas où le/la chef de famille travaille. Si l'objet est mesurable à l'aune du taux d'effort énergétique, il ne dit rien du ressenti des individus. La plupart d'entre eux ne sont pas conscients qu'ils appartiennent à la catégorie des précaires énergétiques selon la catégorie en usage. Pourtant tous reconnaissent qu'ils luttent pour pouvoir payer la facture souvent aux dépens de leur confort et de la couverture d'autres besoins en particulier les achats alimentaires. Une résidente explique ainsi « *c'est facile de réduire la liste des courses, tu as les prix sous les yeux, après tu vas à l'essentiel* ». Considérer la précarité énergétique

sous l'angle du vécu des individus peut ainsi permettre de rendre visibles des comportements et des situations invisibles aux institutions censées apporter des solutions à une catégorie statistique qui ne couvre pas la diversité des parcours de vie.

A l'échelle individuelle, le concept de précarité énergétique ne modifie en rien le quotidien. Faire partie de cette catégorie n'ouvre en effet aucun droit à des aides, dans la mesure où ces dernières reposent sur d'autres critères sociaux ou économiques : l'âge pour le versement d'une aide ponctuelle à l'énergie l'hiver (*Winter Fuel Payment*) ou des critères d'éligibilité à certains minimas sociaux pour accéder à un programme *Warm Home Discount*[39]. Avant de représenter une catégorie sociale à laquelle s'adressent des politiques publiques, la précarité énergétique est un mode de vie où payer sa facture est une lutte quotidienne et où chaque penny économisé permet de payer les dépenses essentielles, dont la consommation d'énergie. En témoigne le choix auquel sont régulièrement confrontés les locataires entre payer la facture d'énergie ou payer les courses, ce qui revient au dilemme « *heat or eat* » (chauffer ou manger) relayé tous les hivers dans la presse britannique et écossaise. Les situations d'auto-déconnexion et de sous-consommation ne sont pas rares. Si l'on s'en tient à la mesure de la précarité énergétique par le seul taux d'effort énergétique, ces catégories sont invisibles.

1.2 Sensibilité au froid

La majorité des personnes rencontrées reconnaît avoir déjà souffert du froid dans le logement. Le besoin de chaleur ou le concept de froid ressenti est très personnel et varie d'une personne à l'autre, de l'âge, du sexe, de l'état de santé et des accidents de la vie. La subjectivité est difficile à transformer en indicateur car la relation des résidents à la température intérieure et les usages du chauffage sont très variables. Ainsi une personne rencontrée dans un logement où la sensation de froid était pénétrante a estimé que la température qu'elle avait au moment de l'entretien était la température idéale pour elle. Elle l'estimait à 17°C. Or, après vérification du thermomètre il ne faisait que 12°C. Il semble que sa pièce de vie soit la cuisine, la seule pièce que cette retraitée chauffe. Il apparaît toutefois difficile de dire si cette pratique dépend d'une habitude volontaire, d'un discours ou d'une contrainte subie intériorisée. A l'inverse les besoins en chaleur d'une personne malade sont en général très différents. Comme en témoigne une locataire qui a hébergé sa mère gravement malade

[39] Seules les entreprises de plus de 250 000 clients ont une obligation de contribuer et de mettre en œuvre cette aide financière ponctuelle qui ne peut dépasser £140. Les autres peuvent le faire de manière volontaire.

pendant plusieurs mois : « *ma mère avait toujours froid, il fallait toujours augmenter le chauffage mais elle avait quand même froid, mes consommations ont explosé pendant toute la durée de sa maladie et mes astuces habituelles ne suffisaient plus à contenir ma facture*. »

Si la déclaration d'une sensation de froid est bien réelle, il est difficile de distinguer ressenti, besoin de chaleur, et sentiment de confort. A la question de savoir si les interviewés connaissent des personnes qui ont froid dans leur logement, un retraité, à l'instar de la majorité des répondants, répond « *ce ne sont pas des choses dont on parle à l'extérieur* ». A l'incapacité de se chauffer correctement sont souvent attachés un sentiment de honte, et un comportement de déni et de refus de demander de l'aide. Ce constat rend l'identification du rapport au froid d'autant plus difficile.

2. Les caractéristiques objectives

Les interventions publiques se fondent toutefois sur des critères mesurables et connus, que sont les conditions d'éligibilité aux prestations sociales. Or, les données précédentes donnent à penser pourquoi elles manquent souvent leur cible : les caractéristiques objectives ne représentent que la partie « visible » de la précarité énergétique.

2.1 Qualité du logement

25% de la population de la ville d'Aberdeen vit dans un logement social (SHCS 2015). 29% des habitants de la ville sont considérés en précarité énergétique selon le taux d'effort de 10%. 25% des logements sociaux ont été construits avant 1945. 49% des logements sociaux atteignent un niveau de performance énergétique classé C (sur une échelle de A à G)[40] contre 56% en moyenne britannique (SHCS 2015, SWG 2016). Selon le groupe de travail sur la précarité énergétique (SWG), le lien entre précarité énergétique et inefficacité énergétique des logements est évident. Parmi les pauvres monétaires qui vivent dans un logement classé B ou C, 66% d'entre eux sont en précarité énergétique. Ce taux passe à 99% lorsqu'il s'agit d'un logement classé E-G (SWG 2016). Cette corrélation incite le gouvernement à poursuivre ses efforts en matière de réhabilitation thermique. Parmi le groupe des « non pauvres

[40] Les modes d'évaluation de la performance énergétique ont évolué au cours du temps. Aujourd'hui c'est le certificat de performance énergétique ou EPC (Energy Perfornace Certificate) qui fait référence dans l'application des procédures de diagnostic énergétique (Standard Assessment Procedure – SAP).

monétaires », le SWG a constaté la même tendance : 58% des personnes non pauvres monétaires qui vivent dans des habitations présentant des performances énergétiques moindres (E-G) sont également précaires énergétiques contre 7% de cette même catégorie, dans des logements classés B-C. En théorie, les locataires des logements sociaux sont moins vulnérables au risque de précarité énergétique dans la mesure où la majeure partie de ces habitations sont classées en catégorie C. Toutefois la faiblesse des revenus limite les capacités de paiement des locataires.

2.2 Caractéristiques socio-économiques

Une grande partie des ménages rencontrés peut être classée parmi les populations vulnérables. Toutefois les vulnérabilités ainsi que le degré de vulnérabilité varient selon les situations personnelles.

Toutes les personnes rencontrées à l'exception de deux d'entre elles sont confrontées à un problème de salaires ou de revenus faibles et ce pour diverses raisons : une faible retraite ; de faibles revenus pour des raisons de santé ou de handicap ; l'irrégularité de l'emploi ; des soins à apporter à un membre de la famille qui ne permet pas d'occuper un emploi à plein temps ; un niveau de salaire décent mais insuffisant pour couvrir toutes les dépenses en particulier dans un contexte de hausse des prix de l'énergie ; une situation de chômage subie etc.

La faiblesse des revenus constitue l'une des caractéristiques de la précarité énergétique. C'est ce qui explique pourquoi le nombre de précaires énergétiques reste élevé parmi les locataires de l'habitat social malgré tous les efforts réalisés en matière d'efficacité énergétique. A Aberdeen, le revenu moyen annuel des locataires atteint £16300, contre £35600 pour les propriétaires occupants. En 2014, dans la ville d'Aberdeen, 42% des ménages vivant dans un logement social sont touchés par la précarité énergétique. Parmi les précaires énergétiques de la ville et à travers les différents types de logement, 49% sont des retraités, 21% des adultes célibataires et 18% des familles. 8% des locataires à Aberdeen sont même concernés par la précarité énergétique extrême (plus de 20% de leur revenu dédié aux dépenses énergétiques) (ONS 2015). Le taux de précarité énergétique est supérieur dans les régions plus rurales au nord d'Aberdeen où Grampian Housing Association gère également du patrimoine. C'est le cas par exemple à Moray (nord-est d'Aberdeen) où le taux de précarité énergétique des résidents des logements sociaux atteint 47% (ONS 2015). En outre 54% des locataires à

Aberdeen souffrent de problèmes de santé ou de handicaps, ce qui influence également leur comportement de consommation énergétique. Ils font partie des groupes les plus vulnérables au risque de précarité énergétique.

A la situation de revenu s'ajoutent la situation familiale (parent célibataire, retraité seul ou en couple, familles avec enfants etc.), l'âge, ou encore l'occupation du logement (nombre de pièces occupées et chauffées). Si ces vulnérabilités sont communes à la majorité des précaires énergétiques, elles sont exacerbées parmi les résidents des logements sociaux, souvent plus vulnérables en termes de revenu, de situation médicale et d'âge.

2.3 Le mode de paiement des factures

Une autre vulnérabilité renvoie au mode de paiement choisi ou subi. Plus de la moitié des personnes rencontrées dispose d'un compteur à prépaiement. Dans un certain nombre de cas, le compteur à prépaiement représente un moyen pour les compagnies énergétiques de gérer les arriérés de leurs clients et d'éviter la coupure. L'installation d'un compteur à prépaiement devient un moyen de recouvrement de la dette pour l'énergéticien. Si aucun des interviewés n'a déclaré avoir des impayés d'énergie, la majorité des locataires rencontrés évite de parler des dettes énergétiques qu'ils auraient pu contracter. Pourtant le conseiller énergie confirme que certains d'entre eux ont été confrontés à des procédures de recouvrement.

Dans d'autres cas, et c'est la majorité des cas rencontrés, le compteur à prépaiement relève d'un choix de la part du consommateur qui cherche par ce biais à mieux maîtriser sa consommation et à l'adapter à sa capacité de paiement. C'est le sentiment exprimé par la plupart des ménages rencontrés qui ont volontairement choisi un tel compteur.

Une personne rencontrée « *Ce système évite les mauvaises surprises de factures excessives l'hiver et d'accumuler des impayés sans en être conscient.* »

Si la plupart évalue le compteur à prépaiement de manière positive en lien avec l'aspect « gestion de budget », tous reprochent cependant à ce modèle les tarifs généralement supérieurs à un mode de paiement par débit automatique et l'obligation de se déplacer pour créditer la clé du compteur. Pour éviter la coupure brutale en cas d'épuisement du crédit la

nuit, chaque compteur à prépaiement dispose d'un crédit d'urgence de quelques livres. Mais selon une résidente « *l'utilisation de ce crédit coûte très cher à rembourser* ».

A l'inverse, les ménages qui paient par prélèvement automatique tous les mois semblent plus inquiets pour leurs factures. Ils ont tendance à vérifier le compteur plus régulièrement et redoutent la facture hivernale. En cas de débit automatique, les ménages peuvent baisser ou augmenter leur prélèvement. En général, ils abaissent leur prélèvement l'été et l'augmente l'hiver. Si le montant est insuffisant pour couvrir la consommation, l'énergéticien peut être amené à augmenter le prélèvement avec l'accord du consommateur. Cette situation place les résidents rencontrés dans une situation d'incertitude à laquelle, pour beaucoup d'entre eux, le compteur à prépaiement est préférable malgré ses défauts. La plupart des personnes interrogées ont ou ont eu dans leur vie un compteur à prépaiement. Son usage n'apparaît pas à leurs yeux comme une stigmatisation.

2.4 Le type et l'occupation du logement

Un des facteurs de la précarité énergétique concerne la mauvaise qualité des logements pour toute une série de raisons : les matériaux de construction, le niveau d'isolation, le type et la qualité des menuiseries, la qualité de la construction elle-même, la ventilation, les entrées d'air etc. Les mesures d'efficacité énergétique financées par le gouvernement britannique et écossais tentent d'agir sur les caractéristiques techniques de l'habitat. Un couple rencontré a souligné sa satisfaction d'avoir une maison bien isolée avec double vitrage et panneaux solaires mais s'est plaint en revanche des courants d'air sous les portes et les fenêtres qui refroidissent la maison dès que les températures baissent. Il s'agit là d'une question de maintenance du logement ou de normes de construction mal respectées qui influencent la qualité du confort thermique et partant le besoin d'énergie.

Un autre volet touche à la manière dont les locataires occupent leur logement. La plupart du temps ils signalent qu'ils occupent essentiellement une pièce de vie - la cuisine et/ou le salon - qui est bien chauffée, le reste de l'habitation l'étant moins. Pour les familles avec enfants, le besoin de chauffage dans les chambres où les enfants passent beaucoup de temps est important et augmente la facture. Dans ce cas, les personnes rencontrées précisent qu'elles doivent toujours vérifier que le chauffage et les appareils électriques, en particulier les ordinateurs, sont bien éteints lorsque les enfants partent à l'école. Un couple de retraités

mentionne à l'inverse qu'il n'occupe pas du tout l'une des pièces de la maison tellement elle est froide l'hiver malgré les travaux d'isolation que le logement a subis. On le voit à travers ces exemples, le besoin en énergie (chauffage et électricité combinés) dépend autant de la qualité du logement, de l'occupation des surfaces que de la gestion de l'usage de l'énergie dans les pièces inoccupées.

2.5 Le système de chauffage

Une partie du parc immobilier des bailleurs sociaux continue à être équipée d'un chauffage électrique. Or, les prix de l'électricité n'ont cessé de croître depuis 2004 et ont fait gonfler les dépenses énergétiques des ménages chauffés grâce à des radiateurs électriques. Les logements équipés de chauffage au gaz ont été moins affectés dans la mesure où les prix du gaz sont restés nettement inférieurs aux prix de l'électricité. Ceux connectés à un réseau de chauffage urbain sont également plus épargnés. Toutefois le chauffage urbain représente à peine 2% des modes de chauffage en Ecosse. Les ménages qui vivent en zones rurales hors réseau de gaz souffrent le plus car ils doivent recourir à des sources de chauffage alternatives plus chères. Dans ces régions (en particulier dans le Nord de l'Ecosse et les îles) les maisons ont été construites avec des matériaux pas du tout isolants et représentent des passoires thermiques difficiles à isoler et extrêmement chères à chauffer. Les locataires de logement sociaux, quant à eux, ont rarement le choix du mode de chauffage. Le système de chaleur dépend des choix techniques du bailleur et des contraintes imposées par la localisation des propriétés (accès au chauffage urbain ou pas, réseau de gaz ou pas etc.). Les ménages équipés de chauffage électrique ou au fioul sont les plus exposés à l'impact des prix de l'énergie. L'effet de *lock-in* des choix techniques passés représente ainsi un facteur de risque de précarité énergétique. Il renvoie à l'irréversibilité des choix accomplis initialement, et qui, pour cette raison, rend très coûteux toute solution alternative visant à modifier la trajectoire adoptée.

3. Conséquences de la précarité énergétique et capacités d'action des résidents

Les **conséquences de la précarité énergétique**, qu'elle soit objectivement désignée ou subjectivement vécue, sont multiples. Elles influencent les conditions personnelles de bien-être et de confort, l'état du logement en cas de services énergétiques inadéquats, sans compter les effets sur la santé physique et psychologique de la personne. La privation de services énergétiques peut aboutir à des formes de « sociabilité d'adaptation », c'est-à-dire la

mise en œuvre de stratégies de dissimulation ou de compensation de l'absence de confort adapté (Jaglin 2004[41]). Dans les cas extrêmes de fragilisation sociale, elle peut se traduire par un processus de désaffiliation familiale, amicale, communautaire et sociale, voire d'un renoncement à la vie sociale qui entrave l'accès à d'autres droits et biens collectifs et sociaux (santé, éducation, formation, emploi, ou culture) ainsi que la participation sociale et économique (Middelmiss et al. 2015, Honneth 2004, Castel 1995, Paugam 1991). L'accès à l'énergie est, en effet, considéré comme l'une des conditions nécessaires à l'exercice des capacités individuelles et collectives au sens des « capabilities » définies par A. Sen (2010) et M. Nussbaum (2011). Or, l'absence de services énergétiques adéquats, abordables, fiables et sûrs dans le logement renvoie alors à une incapacité des individus à réaliser les « capabilities » individuelles enracinées dans leurs dimensions sociales et culturelles. Une telle approche souligne la précarité énergétique comme source d'injustice et de marginalisation (Walker and Day 2012, Day 2015, Sovacool, Dworkin 2015). L'absence de réponses adaptées des pouvoirs publics révèle une forme d'invisibilité sociale, voire sociétale, qui peut être choisie – pour éviter la stigmatisation, entre autres, – ou subie – dans la mesure où ces catégories sont exclues des politiques publiques qui visent pourtant à les aider (Honneth 2004, Le Blanc 2009).

La **capacité d'action** des locataires varie selon les représentations qu'ils se font de leur situation et selon leurs valeurs personnelles. Bien que les résidents ne s'imaginent pas « précaires énergétiques », ils ont toutefois une conscience très aigue des problèmes budgétaires générés par le paiement de leur consommation d'énergie. S'ils ne sont pas toujours informés des recours dont ils peuvent bénéficier, ils savent qu'il faut lutter pour payer la facture et développent des stratégies pour y faire face. La recherche de solutions individuelles tend à dissimuler la diversité des réalités de précarité énergétique et à rendre les ménages invisibles aux politiques publiques.

3.1 Les stratégies alternatives individuelles

Nombre de résidents mettent en place des stratégies alternatives pour couvrir leurs dépenses énergétiques pour pallier partiellement leurs difficultés de paiement et dissimuler leur situation de précarité énergétique. La majorité des personnes rencontrées admet avoir dû

[41] Sylvy Jaglin analyse cette traduction de la précarité énergétique dans le contexte sud-américain, mais ce constat est également pertinent dans la situation européenne de déconnexion.

choisir entre payer la facture d'énergie et d'autres dépenses, les dépenses alimentaires deviennent alors la variable d'ajustement, la réduction de la consommation d'énergie en est une autre. Une autre stratégie consiste à réduire le niveau des températures ou à n'allumer le chauffage que quelques heures par jour et/ou que dans quelques pièces du logement. Une personne rencontrée a même admis qu'elle n'allumait le chauffage que 30 minutes par jour de peur de ne pas pouvoir acquitter sa facture. Elle estime que la famille « *est habituée à ajouter des couvertures ou des pulls quand on est à la maison* ». Dans ce cas, les normes de confort fixées par l'organisation mondiale de la santé entre 18°C et 24°C ne valent plus[42]. En outre, il est aisé pour les personnes dont le logement est équipé d'un compteur à prépaiement de se déconnecter elles-mêmes : il suffit qu'elles ne rechargent pas leur clé. La sous-consommation ou l'auto-déconnection soulèvent donc la question d'une précarité énergétique invisible.

3.2 Un besoin pédagogique collectif pour adapter le comportement

Bien que la majeure partie des interviewés vivent dans des propriétés qui ont bénéficié de travaux d'amélioration tels que des travaux d'isolation, double vitrage, changement des chauffe-eau, amélioration des systèmes de chauffage etc., ils continuent à dépenser plus de 10% de leur revenu pour leurs dépenses énergétiques. Une meilleure efficacité énergétique du logement et l'utilisation de technologies modernes de chauffage ne sont pas synonymes de sortie de la précarité énergétique. C'est là qu'entre en considération un autre facteur de vulnérabilité : le manque de compréhension de l'utilisation des nouvelles technologies. Une partie des ménages rencontrés bénéficie, par exemple, d'un système de pompe à chaleur réversible. Ce type de chauffage nécessite de maintenir une température constante et de ne pas éteindre le chauffage. Or, par habitude et par souci d'économie, les individus tendent à appliquer les réflexes acquis avec le chauffage au gaz ou électrique. Ce comportement, certes économe, devient source de factures élevées dans le cas d'une pompe à chaleur. Cet exemple tend à montrer qu'une mesure technique sans accompagnement pédagogique ne suffit pas à sortir les ménages de la précarité énergétique.

3.3 Le non-recours aux prestations – une forme d'action d'invisibilité sociale

[42] L'OMS ajoute qu'en-dessous de 15°C des risques pour la santé apparaissent ainsi qu'une détérioration de l'état du logement (WHO 1985)

Le non-recours aux diverses aides sociales et énergétiques est largement répandu parmi les locataires et s'expliquent par au moins trois types de comportement.

Le non-recours, lorsqu'il est choisi, peut s'apparenter à une forme de stratégie pour dissimuler ses propres difficultés aux yeux des institutions censées y répondre. Quelques locataires ont clairement exprimé leur volonté de ne pas « *parler de leurs problèmes* » même si cette attitude implique de se priver d'une aide. Une forme de méfiance vis-à-vis des institutions semble se faire jour dans une telle démarche de retrait. Dans ce cas, les ménages préfèrent éviter toute forme de stigmatisation attachée aux publics qui sollicitent une allocation, à laquelle ils sont pourtant éligibles.

Dans d'autres cas, le non-recours recouvre une forme plutôt subie d'inaction. C'est le cas lorsque les individus ne disposent pas de l'information. Plusieurs personnes rencontrées ont affirmé ne pas avoir eu connaissance des prestations auxquelles elles pouvaient prétendre. Cette forme de non- recours concerne en particulier le Warm Home Discount. Un couple de retraités a précisé que comme ils bénéficient déjà d'un paiement automatique l'hiver (*Winter fuel payment*) ils pensaient n'avoir droit à aucune autre aide. Cette situation est paradoxale : le programme *Winter Fuel Payment* a été automatisé pour lutter contre le non-recours, mais son automaticité génère à son tour une forme de non-recours à des prestations pour lesquelles il faut élaborer un dossier et respecter un certain nombre de critères d'éligibilité.

Enfin un troisième cas constaté concerne une forme de non-recours attaché au non-suivi d'un dossier. Elle concerne les personnes qui ne se *« sentent pas armées pour faire face à la complexité des dispositifs* », selon un conseiller. Plusieurs locataires rencontrés ont ainsi relaté avoir eu connaissance du programme *Warm Home Discount* (WHD), avoir déposé un dossier mais n'avoir pas reçu d'aide sans avoir jamais cherché à savoir pourquoi ni tenté de refaire leur demande. Un autre raconte avoir abandonné le dossier car la *« procédure était trop compliquée* ». Cette forme de renoncement frappe aussi les relations avec les fournisseurs. La complexité de la démarche, le coût des appels, le sentiment de ne pas être audible conduisent, certains clients à abandonner plutôt que poursuivre pour obtenir satisfaction.

Une retraitée

« *J'ai eu un problème de facturation, j'ai essayé d'appeler mon fournisseur, il faut attendre, et ça coûte cher, on n'a jamais la même personne au téléphone, il faut expliquer à chaque fois, il ne voulait pas comprendre ce que je demandais, et je ne comprenais rien à ce qu'ils me disaient, j'ai laissé tomber* ».

CHAPITRE 3. L'ACTION TECHNIQUE DU BAILLEUR

Par son métier traditionnel de pourvoyeur de logements, Grampian Housing Association se doit de garantir un logement sûr, décent et confortable à ses locataires. Entretenir et améliorer le bâti relève de la compétence de son service développement qui oriente son action autour de deux axes : la rénovation thermique des logements et l'installation d'énergies renouvelables. Le premier contribue au confort, le second à réduire les factures d'énergie. Ce faisant le service développement est mobilisé pour lutter contre la précarité énergétique. Toutefois son action se heurte à plusieurs contradictions.

La politique climatique britannique et écossaise impose des normes croissantes de performance énergétique alors qu'elles ne sont pas accompagnées des moyens financiers nécessaires à leur mise en oeuvre.

Lorsque les dispositifs financiers existent, tels que le programme ECO, ils sont conçus sans tenir compte des contraintes des bailleurs et peuvent générer des coûts supplémentaires liés autant aux coûts administratifs du programme qu'à la qualité des entreprises prestataires.

Alors que les mesures d'efficacité énergétique sont censées produire des économies, ces dernières ne se matérialisent pas automatiquement en raison du risque de report de charges sur les loyers et des comportements des locataires.

Alors que le bailleur a besoin de lisibilité à long terme pour pouvoir programmer son action, il se heurte à des programmes à court terme dont les conditions de mise en œuvre ne cessent de changer. Le projet d'installation de panneaux solaires en est une illustration. L'arrêt brutal des subventions à l'énergie solaire n'a pas permis à Grampian Housing Assocation de conduire le projet à son terme. Il en résulte une nouvelle inégalité entre les locataires qui bénéficient d'une électricité partiellement gratuite grâce aux panneaux solaires et les autres qui ne peuvent en profitent car le bailleur n'a pas eu le temps de procéder à leur installation.

Examinons ces contradictions.

1. La rénovation thermique

S'il est attendu que la rénovation thermique contribue à diminuer les factures énergétiques des locataires, les résultats ne sont pas garantis en raison 1. Des coûts d'investissement requis par

les normes croissantes 2. Des écarts entre bénéfices attendus et bénéfices réels 3. De la plus ou moins bonne qualité des entreprises prestataires 4. De l'impossibilité pour le bailleur d'établir une programmation claire et cohérente des travaux à réaliser en raison des changements de régulation et de financement.

Maintenir un niveau de chauffage adéquat et abordable représente un enjeu important lorsque 70% des locataires sont en risque de pauvreté énergétique dans une région - le Nord Est de l'Ecosse - où les hivers sont particulièrement rigoureux. Une action sur l'enveloppe thermique des logements s'avère donc indispensable. Un tel investissement repose autant sur les obligations imposées par le gouvernement que sur une volonté exprimée de contribuer au confort thermique des résidents. Mais le bailleur est amené à prioriser ses investissements en raison des normes croissantes imposées et des coûts que leur mise en œuvre nécessite.

Selon un collaborateur de Grampian, « *la majorité de nos propriétés respectent les standards imposés (un niveau C de performance énergétique). Mais 400 propriétés doivent encore être traitées car elles restent difficiles à chauffer en raison des matériaux utilisés lors de la construction après-guerre* ».
Selon le service du développement de Grampian, « *en moyenne, l'amélioration globale d'un logement coûte environ 10000£, davantage pour les logements « difficiles » pour lesquels nous n'avons pas encore de solutions techniques ni financières* ».

1.1 Des normes de performance énergétique croissantes

Depuis 2004, un standard de qualité du logement (*Scottish Housing Quality Standard - SHQS*) impose aux bailleurs sociaux d'isoler les combles de leurs propriétés avec au minimum 100mm d'isolant. Selon l'étude écossaise sur les conditions de logement de 2015 (Scottish House Condition Survey), la majorité des bailleurs sociaux ont dépassé cet objectif et ont opté pour une isolation de 200 à 300mm. De même 73% des propriétés sociales construites en parois creuses (*cavity walls*) étaient isolées en 2012 (SHCS 2015). La nouvelle politique du gouvernement écossais HEEPS (*Housing Energy Efficiency Programme for Scotland*) – transformée en SEEP (*Scottish Energy Efficiency Programme*) – contraint les bailleurs sociaux à atteindre un niveau de qualité supérieure – dite EESSH (*Energy Efficiency Standard for Social Housing*) mais leur laisse la liberté de choisir les mesures adaptées. On passe ainsi d'une politique qui imposait objectifs et technologies à une politique qui laisse les bailleurs

libres de choisir la meilleure solution au vu des conditions locales. Il est attendu que le secteur du logement social investisse un milliard de livres entre 2015 et 2020 pour atteindre ces nouvelles normes (SWG 2016). Un classement en catégorie C d'ici 2025 a été fixé par le gouvernement écossais, pour atteindre une classe B ensuite. Comme les bailleurs sociaux ont déjà dû respecter les standards précédents (*Scottish Housing Quality Standard - SHQS*), 64% des propriétés ont atteint le niveau minimum fixé par les standards EESSH dès le 1er avril 2015 (Faulk 2016). La stratégie de lutte contre la précarité énergétique du gouvernement écossais impose que 100% des propriétés atteignent ce standard d'ici 2030. Malgré les efforts déjà réalisés, réussir cette nouvelle étape ajoute à la pression financière qui pèse sur les bailleurs compte tenu des caractéristiques techniques des logements.

Tableau 3 : Certificat de performance énergétique (EPC) and type de propriété, selon SAP 2012

	Owner occupied		Private rented		Social sector		All Tenures	
EPC Band	000s	%	000s	%	000s	%	000s	%
A (92-100)	-	-	-	-	-	-	-	-
B (81-91)	13	1%	8	2%	7	1%	29	1%
C (69-80)	407	28%	115	35%	308	49%	830	34%
D (55-68)	694	48%	113	34%	245	39%	1,052	43%
E (39-54)	256	18%	59	18%	54	9%	369	15%
F (21-38)	73	5%	32	10%	10	2%	115	5%
G (1-20)	17	1%	6	2%	2	0%	25	1%
Total	1,459	100%	334	100%	627	100%	2,420	100%
Sample		1,690		319		673		2,682

ONS, 2015, *The Scottish House Condition Survey: 2014. Key findings*, p. 45

1.2 Des coûts-bénéfices incertains

Or, l'enveloppe budgétaire disponible ne cesse de diminuer. Le financement du programme britannique ECO fondé sur des obligations imposées aux entreprises énergétiques se réduit comme peau de chagrin et n'est pas complétement compensée par le soutien écossais. La disponibilité des financements publics et la maîtrise des techniques d'isolation expliquent pourquoi les bailleurs ont réalisé en priorité les mesures les plus aisées et les moins coûteuses, telles que l'isolation du toit, des parois creuses ou le remplacement des chauffe-eau et des chaudières. Aujourd'hui une grande partie des logements a atteint un niveau de performance énergétique supérieure au parc locatif privé. Mais Grampian comme les autres bailleurs

sociaux doit maintenant s'attaquer à des travaux plus complexes pour les bâtiments en murs de pierre ou construits avant 1945 qui nécessitent des technologies très coûteuses. Afin d'atteindre les nouvelles normes de performance énergétique, Grampian doit recourir à des travaux lourds pour les ménages et conséquents en matière de financement. Disposer du financement alors que les ressources sont fragmentées est une première difficulté à la réalisation des objectifs. En admettant que les travaux puissent être financés, il convient alors de motiver les ménages et de leur faire accepter que leur quotidien soit temporairement perturbé.

En outre, le bailleur peut être exposé à une contradiction : alors que l'amélioration de la qualité de l'habitat doit conduire à une réduction de facture, cette mesure risque d'aboutir à l'augmentation des loyers pour financer ces mesures et ajouter ainsi aux difficultés financières des résidents, contraires à l'objectif initial. Si les coûts de la rénovation peuvent être évalués, les bénéfices dépendent de multiples facteurs tels que la construction, les besoins et les usages énergétiques des ménages, les risques d'effet rebond ou encore les conditions géographiques et climatiques. Les bénéfices sont calculés sur la base d'évaluations modélisées qui ne tiennent pas compte des situations réelles. Pour autant que la lutte contre la précarité énergétique passe par l'efficacité énergétique, elle ne suffit pas à répondre au caractère complexe du phénomène.

1.3 Coûts administratifs et entreprises prestataires

Les bénéfices des programmes de rénovation sont d'autant plus incertains que les bailleurs doivent également supporter des coûts administratifs attachés à leur mise en œuvre et que la qualité des entreprises prestataires n'est pas garantie. C'est le cas du programme ECO[43] dont il a déjà été question dans ce rapport. La difficulté associée à l'administration de ce dispositif tient à l'opposition entre l'application des mesures financées par les énergéticiens privés et les règles de marché public. En effet, les énergéticiens sont responsables de la mise en œuvre de ce programme et ont signé des accords avec des installateurs agréés qui sont alors imposés aux bailleurs. Si ces derniers veulent bénéficier du soutien financier procuré par ce dispositif, ils sont forcés d'accepter cette contrainte. Mais ce principe ne respecte pas les règles de

[43] La mesure ECO a été introduite par le gouvernement Cameron en 2012. Cette mesure d'efficacité énergétique est financée par une taxe prélevée sur les factures des consommateurs et mise en œuvre par les énergéticiens. Un volet de cette mesure est spécifiquement dédié aux ménages vulnérables mais les conditions de mise en œuvre et de financement ont beaucoup évolué depuis l'introduction du programme.

passation des marchés et place les bailleurs dans une position particulièrement inconfortable. En outre, à défaut de choisir les installateurs, le suivi et la qualité des travaux réalisés est malaisé et peut créer des problèmes supplémentaires de responsabilités en cas de malfaçons.

1.4 Un manque de programmation cohérente

Parce que les financements sont décidés au coup par coup par les décideurs politiques, le bailleur n'est pas en capacité de programmer des travaux de manière coordonnée et à moyen terme sur ses propriétés, ce qui provoque des coûts administratifs supplémentaires. Alors que le financement des mesures d'efficacité énergétique est connu en début d'été, les mesures doivent être réalisées dans le courant de l'année fiscale. Dans ces conditions, le bailleur ne peut programmer les différents travaux à effectuer de manière intégrée (SWG 2016). Résultat, la qualité des travaux réalisés peut en pâtir surtout lorsque le contractant ne peut être choisi par le bailleur mais imposé par l'énergéticien. Un tel système de mise en oeuvre peut aussi détériorer les relations avec les locataires dans la mesure où le processus de consultation avant travaux risque d'être limité compte tenu de la pression temporelle pour la réalisation des mesures.

Comme le précise un collaborateur de Grampian, « *l'association ainsi que les locataires risquent de ne pas être satisfaits du résultat d'un travail fait à la va vite.* »

Les conditions de mise en œuvre des programmes sont à revoir pour en améliorer l'efficacité et en réduire les coûts.

2. Le choix des énergies renouvelables face aux restrictions budgétaires

L'investissement dans le déploiement des énergies renouvelables, est, quant à lui, considéré par le bailleur comme un moyen de faire profiter ses locataires d'une électricité moins chère. Mais tous ne peuvent en profiter en raison de l'arrêt des subventions. Et quand bien même les panneaux solaires ont été installés, la gratuité de l'énergie ne s'est pas traduite automatiquement par des économies visibles en raison du comportement inadapté des ménages.

2.1 L'énergie solaire : un projet difficile à réaliser

En 2015 Grampian Housing Association a développé un projet d'installation de panneaux solaires. Initialement le bailleur a souhaité installer des panneaux solaires sur l'ensemble de ses propriétés. L'investissement devait être amorti grâce aux tarifs d'achat garantis pour l'électricité injectée dans le réseau. Les revenus ainsi dégagés devaient permettre à leur tour de financer les projets d'isolation et de rénovation. Un autre avantage de l'investissement solaire : il permet d'atteindre une étiquette énergétique supérieure et contribue au respect des obligations climatiques. Ce cercle vertueux s'est toutefois heurté à plusieurs obstacles. Les risques financiers d'un tel projet d'envergure ont effrayé le conseil d'administration qui n'a pas suivi. S'y sont ajoutées les difficultés liées à l'accès aux marchés publics, aux démarches de raccordement au réseau, aux aspects légaux de la procédure ainsi qu'à la mobilisation des résidents. Il en a résulté que le business plan présenté est devenu rapidement obsolète suite à la baisse des tarifs d'achat décidée par le gouvernement.

Bien que le projet initial n'ait pas abouti, l'association de logements s'est tournée vers une solution moins coûteuse en capital propre et en procédures administratives. Elle s'est inscrite dans le programme « *rent a roof* » (louer un toit) et a conclu un accord sur 20 ans avec un financeur et un installateur. Ces derniers prennent en charge l'investissement et récupèrent les tarifs d'achat, en échange de l'utilisation gratuite par les résidents d'une partie de l'électricité ainsi produite. Toutefois, la baisse de plus de 60% des tarifs d'achats pour le solaire a rendu le programme moins intéressant aux yeux des partenaires du bailleur et aucun panneau solaire n'a été installé depuis fin janvier 2016. Seules 432 propriétés en ont été équipées. L'équipement partiel des propriétés du bailleur produit alors une nouvelle forme d'injustice entre les résidents qui peuvent en bénéficier et ceux qui ont été exclus du programme faute de continuité du financement ou encore en raison de l'orientation de leur logement par rapport à l'ensoleillement. Une solution pour y remédier pourrait consister à relier entre eux les logements connectés aux énergies renouvelables pour en partager les bénéfices entre le plus grand nombre. Grampian travaille à cette idée de « mini réseaux » avec Sunamp, une entreprise spécialisée dans le stockage de l'énergie, et Our Power, fournisseur d'énergie fondée par un groupe de 7 bailleurs sociaux. D'autres projets d'investissement dans la biomasse, l'éolien et l'hydroélectricité sont à l'étude afin de créer un cycle vertueux d'investissement et de revenus réinvestis en faveur de la communauté locale et de la construction de logements abordables.

2.2 La difficulté de concrétiser les économies

Lorsque les propriétés sont équipées de panneaux solaires, comment s'assurer que les locataires adoptent le comportement adéquat pour en optimiser les bénéfices ? Une étude conduite il y a trois ans par l'organisation Changeworks sur l'impact des panneaux solaires sur les dépenses énergétiques a souligné que deux tiers des résidents ne savaient pas utiliser correctement l'électricité produite par les panneaux solaires et ne faisaient pas d'économie substantielle (Clark 2013). Pourtant selon le nombre de panneaux solaires et l'usage qui en est fait, les économies peuvent atteindre entre £50 et £220 par an. L'accompagnement des résidents pour une utilisation optimale des nouvelles technologies fait la différence. Nous verrons dans la partie suivante que ce fut le cas pour les locataires de Grampian Housing Association. Toutes les personnes rencontrées confirment qu'après avoir compris comment utiliser leurs appareils électriques pour profiter au mieux de la gratuité de l'électricité, ils ont constaté une réduction de leurs dépenses. Une grande partie d'entre eux disposent de compteurs à prépaiement et ont réduit le montant hebdomadaire dont ils créditent leur clé.

Une locataire

« Avant les panneaux solaires, je mettais entre £20 et £30 par semaine sur ma clé. Aujourd'hui je ne paie plus que £10 pour la même chose et l'été c'est même tombé à £6, mais j'ai suivi les conseils pour savoir par exemple, quand il fallait faire la machine pour que ça me coûte moins. »

Pareils constats montrent la nécessité d'accompagner les locataires.

CHAPITRE 4. LA DIVERSIFICATION DES SERVICES : DE L'ACCOMPAGNEMENT SOCIAL A LA CREATION D'UNE ENTREPRISE SOCIALE DE L'ENERGIE

Grampian Housing Association s'est saisi de cette mission d'accompagnement. L'enjeu de la précarité énergétique pour le bailleur est tout autant technique que social. Si l'action technique est un premier pilier de son action, la mission sociale en constitue le deuxième. Elle s'appuie sur l'internalisation d'un service de conseil financier et la création de deux postes de conseillers énergie. Les premiers cherchent à améliorer la solvabilité des locataires, les seconds les accompagnent pour obtenir de meilleurs tarifs et pour les aider à adapter leur comportement aux nouvelles technologies dont ils bénéficient (panneaux solaires, pompe à

chaleur). L'internalisation de l'accompagnement social des locataires vise à contrer les risques d'impayés qui pourraient résulter des réformes sociales en cours et à garantir que les économies attendues de la rénovation thermique et des énergies renouvelables se matérialisent sur la facture des locataires. Combinées, ces deux actions visent un objectif : améliorer leur solvabilité.

Un troisième pilier vient compléter l'action du bailleur, et il s'agit là d'une véritable innovation. Motivés par la lutte contre les inégalités et les injustices que représentent la précarité énergétique, sept bailleurs écossais, à l'instar de Grampian Housing Association, ont décidé d'agir pour contrôler cet élément qui leur échappait, le prix de l'énergie. Soutenue par des bailleurs et des autorités locales, une nouvelle entreprise sociale de fourniture d'énergie, Our Power, est entrée sur le marché en 2016.

La diversification de son métier initial lui permet ainsi de couvrir les trois dimensions de la précarité énergétique : le logement (action technique), le revenu (action sociale) et le prix de l'énergie (Our Power).

1. L'amélioration de la solvabilité : un moyen de compenser les effets des réformes sociales

La création d'un service de conseils financiers apparaît d'autant plus importante que le bailleur craint d'être confrontés à une hausse des impayés de loyers suite à la réforme des prestations sociales. Introduite en 2013 par le gouvernement Cameron elle vise à rassembler six allocations auxquelles un individu peut prétendre en une seule, le Crédit Universel (*Universal Credit*). Au lieu de verser les allocations logement directement aux bailleurs, le Crédit Universel prévoit de les verser à l'ayant-droit, charge à ce dernier de gérer son budget et de payer ses créanciers, au risque d'augmenter les impayés. En outre, ce changement dans les aides à la personne cherche à réduire les allocations aux locataires en âge de travailler qui ont une chambre inoccupée. 38% des ménages de Grampian sont touchés par ce changement[44]. Ce choix de la responsabilisation des locataires génère des incertitudes considérables et justifie la nécessité de les accompagner.

[44] Le gouvernement écossais a dédié des fonds pour compenser les réductions des allocations logement pour les locataires concernés par la taxe sur la chambre inoccupée (*bedroom tax*).

Fournisseur de logements à une population modeste depuis 1975, Grampian est certes habituée à être confrontée à des budgets familiaux serrés qui influencent la capacité des locataires à payer loyers et charges mais cette réforme pourrait provoquer des difficultés financières supplémentaires pour les locataires et se traduire par des impayés pour le bailleur. Or, la réduction des impayés représente déjà un enjeu important. En 2012, l'association de logement comptait 3,3% d'impayés, dont 2,6% était du fait des locataires et 0,7% s'expliquait par un retard de virement des allocations logement (Grampian 2012). Comment le bailleur peut-il alors agir sur la dimension du revenu pour contrer les effets de la réforme et réduire les arriérés de loyers et d'énergie ? Par la création d'une équipe dédiée à « *l'optimisation des revenus* ».

En 2004, en coopération avec trois autres bailleurs sociaux du Nord-Est de l'Ecosse, Grampian Housing Association a contribué à la création d'une équipe, nommée Smart, qui a pour mission d'améliorer la solvabilité des locataires. Cette démarche repose sur trois piliers : fournir aux locataires un accompagnement à la gestion de leur budget ; réduire le non recours aux prestations auxquels ils sont éligibles et identifier d'autres problématiques (santé, emploi, formation etc.) qu'ils peuvent référer ensuite aux partenaires locaux. La mise en place de cette équipe a été possible grâce à la mutualisation des fonds des trois bailleurs mais également grâce à un financement national de Big Lottery Fund. Depuis sa création, cette équipe a suivi 4 000 locataires, réussi à récupérer £3,7 millions de prestations sociales non sollicitées et £1 million d'allocations logement. Une étroite coopération avec le personnel de la gestion locative permet d'intervenir auprès de locataires dont les difficultés sont identifiées à un stade précoce pour éviter les impayés. L'équipe SMART peut également être sollicitée pour essayer de trouver une solution aux impayés en cours. Sur le volet énergétique, les conseillers peuvent également solliciter un fonds financé par un organisme caritatif « REAP[45] » qui verse une aide ponctuelle pour le paiement des factures lorsque le ménage subit une dette énergétique.

Selon un collaborateur du bailleur « *en trois ans d'activité, près d'un million de livres ont ainsi été réclamés par notre star de l'équipe. Soit les résidents ne savaient pas qu'ils étaient*

[45] REAP signifie Rural Environmental Action Project est une ONG favorisant le développement durable baisée à Keith dans le Nord Est de l'Ecosse. REAP a pour objectif de faire prendre conscience des questions environnementales et de traiter les inégalités économiques. A ce titre ils ont créé un fonds d'urgence pour les ménages qui ont contracté des dettes énergétiques afin de leur permettre de disposer d'un nouveau crédit sur le compteur à prépaiement.

éligibles à telles ou telles aides, soit ils n'avaient pas fait le suivi de leur dossier, soit ils n'osaient pas recourir à ces mesures ».

Sur les questions énergétiques, l'équipe SMART est amenée à coopérer avec les conseillers énergie.

2. L'internalisation de l'accompagnement social : conseils à l'énergie

L'équipe SMART n'est donc pas le seul outil de Grampian Housing Association pour contribuer à consolider les revenus. La création de deux postes de conseillers énergie en est un deuxième. Si l'amélioration de la solvabilité passe par une aide directe au revenu, elle peut aussi s'appuyer sur les économies d'énergie. L'exemple des technologies renouvelables illustre par exemple la nécessité d'accompagner les locataires pour s'assurer que les économies attendues se matérialisent. En outre, les entretiens ont montré que les locataires ne recherchent pas nécessairement d'aide extérieure pour trouver des solutions à leur lutte quotidienne pour payer leurs factures d'énergie. Ce constat a conduit Grampian Housing Association à mandater des conseillers énergie pour aller à la rencontre des locataires et leur fournir les conseils nécessaires à la réduction de leur facture. Grâce à l'efficacité de leur action, ces deux postes sont aujourd'hui pérennisés. Comment fonctionne l'accompagnement aux économies d'énergie chez Grampian ?

Malgré les investissements dans la rénovation énergétique et les nouvelles technologies, les locataires se plaignent de ne pas voir d'effet sur leurs dépenses énergétiques. Bien que les locataires reçoivent de nombreuses informations sur la manière d'adapter leur comportement pour voir se matérialiser les économies, les entretiens ont montré que les locataires ne lisent pas et ne comprennent pas toujours l'information reçue. C'est la raison pour laquelle Grampian a choisi de mettre en place deux postes de conseillers énergie dont la mission est de contacter les résidents et de leur proposer une visite dans leur logement. Une première visite doit permettre aux conseillers énergie de faire un bilan de la consommation des locataires. La suivante doit conduire à la mise en place de solutions et la troisième tire un bilan des économies réalisées. Au cours de la première visite, le conseiller énergie peut être amené à repérer d'autres difficultés et les référer à d'autres services au sein de Grampian ou auprès du réseau de partenaires. En 2015, 432 visites à domicile ont été réalisées (GHA 2016).

Bien que l'organisme de logement ait informé de la disponibilité des conseillers énergie, les résidents ne prennent pas contact avec eux. C'est aux conseillers énergie de convaincre les résidents de l'intérêt d'une rencontre.

Selon un conseiller énergie ce prétendu désintérêt s'explique par le fait que « *les locataires n'ont pas conscience ou ne connaissent pas leurs besoins, nous devons les rencontrer et vérifier*. »

Il s'avère que dans la quasi-totalité des cas, des problèmes sont identifiés qui touchent à de nombreux aspects : relevé des compteurs, mauvais fonctionnement d'un compteur (heures creuses qui ne fonctionnent pas), l'utilisation d'un chauffage énergivore alors que la maison est équipée d'une pompe à chaleur mais que le ménage ne sait pas faire fonctionner, la non maîtrise des thermostats pour réguler la chaleur, la méconnaissance des aides, le non suivi des dossiers établis par les ménages eux-mêmes, des problèmes d'isolation, des difficultés d'accès aux compteurs, des factures incomprises, des dettes énergétiques, des compensations attendues des fournisseurs non obtenues ou non payées etc. La relation de proximité et de confiance que les conseillers énergie réussissent à instaurer avec les locataires permet de rendre visibles des situations que les locataires n'avaient pas exposées à l'extérieur et d'essayer d'y apporter une solution adaptée. Ils servent souvent d'intermédiaires entre les ménages et les fournisseurs afin de régler des problèmes de factures, de plaintes, de dettes et autres.

Outre la résolution de ces problèmes, les conseillers consacrent une grande partie de leur travail à délivrer des conseils d'utilisation de l'énergie pour optimiser son usage et diminuer la facture mais aussi contribuer à l'effort de réduction des émissions de CO2. L'utilité de cette action semble confirmée au cours des entretiens. Les résidents interviewés sont fiers de montrer qu'ils connaissent et appliquent les petites astuces qu'ils ont apprises du conseiller pour réduire leur consommation et leur facture.

Citons quelques locataires :
« *Je fais attention à ne pas trop remplir la bouilloire quand je fais juste une tasse de thé* »,
« *Je vérifie que tous les appareils électriques et les lumières sont éteintes quand je sors* »,

« *Je mets en route ma machine à laver pendant la journée quand il y a du soleil pour profiter de l'électricité gratuite des panneaux solaires* »,
« *Je ne touche pas au thermostat du nouveau chauffage car il ne fonctionne pas comme l'ancien* » etc.

Un autre volet de l'intervention des conseillers énergie consiste à encourager les ménages à changer de fournisseur pour obtenir de meilleurs tarifs. Le comportement des énergéticiens au cours des dernières années n'a pas favorisé l'établissement de relations de confiance entre le fournisseur et le consommateur. La mauvaise qualité des services clients, la surfacturation et les bonus des responsables font l'objet d'intenses critiques, y compris de la part du régulateur. En outre malgré une communication institutionnelle importante sur le sujet, le processus de changement de fournisseur reste perçu comme complexe. Les ménages craignent d'être coupés d'électricité pendant le temps du changement et redoutent les coûts cachés. Le conseiller peut alors les aider à décoder les différentes offres et les soutenir dans leur démarche de changement. A l'inverse deux ou trois personnes rencontrées, sans distinction d'âge ou de profil éducatif et professionnel, ont expliqué qu'elles avaient pris l'habitude de changer dès qu'elles arrivaient au terme d'un contrat. En faisant marcher la concurrence, elles estiment « *gagner quelques livres à chaque fois.* »

Tous les locataires rencontrés reconnaissent que sans la rencontre avec le conseiller énergie, ils n'auraient pas réglé leur problème de compteur ni pensé à modifier leur consommation ou à changer de fournisseur. Les entretiens avec les locataires ont montré l'intérêt de cet accompagnement qui s'est traduit pour tous par une baisse réelle des factures d'énergie, ce que n'aurait pas permis la seule information écrite. Or tant que ces emplois dépendent de financements extérieurs, ils restent instables. Pour assurer la continuité de ce travail d'accompagnement, le bailleur a décidé en 2017 d'intégrer les conseillers à l'énergie au service développement. Ces derniers ont d'ailleurs fait la preuve de leur efficacité : en 7 mois d'activité à Aberdeen, le conseiller a réussi à faire économiser aux résidents £7804. En 10 mois d'activité à Moray, les économies ou les gains de revenus atteignent £13 733 (GHA 2016). Depuis le début de leurs interventions en 2009, les conseils en énergie ont permis d'économiser ou de gagner £43 000. Les conseillers énergie ne se contentent pas d'aider les locataires, ils cherchent également à développer de nouvelles actions, par exemple, à destination des écoles pour sensibiliser parents et enfants aux économies d'énergie.

Si l'action technique et l'accompagnement social permettent au bailleur de traiter deux des dimensions de la précarité énergétique, c'est-à-dire le logement et le revenu, qu'en est-il de son influence sur le prix de l'énergie, troisième dimension explicative de la précarité énergétique ?

3. L'action sur les prix de l'énergie : la création d'Our Power

Un groupe de 7 bailleurs – parmi lesquels Grampian Housing Association - et de plusieurs autorités locales ont décidé de s'associer pour agir sur la dimension de la précarité énergétique qui leur échappe, celle des prix. C'est ainsi qu'est née l'entreprise Our Power, entrée sur le marché en 2016. Examinons son fonctionnement et ses deux principaux défis que sont la consolidation de son modèle économique et les défis technologiques.

3.1 Les principes de fonctionnement

Tout logement vacant d'un bailleur membre de l'entreprise est équipé par Our Power d'un compteur intelligent à prépaiement, libre au nouvel entrant de choisir un autre fournisseur. Pour autant, les avantages pour préférer Our Power sont nombreux :

Les tarifs : Our Power a décidé d'appliquer un seul tarif, indépendamment du mode de paiement, qui soit inférieur de 8-9% aux tarifs des Big 6[46].

Le rechargement de la clé à distance : les clients ne sont plus obligés de sortir pour recharger leur clé. Grâce au compteur intelligent, ils peuvent le faire en ligne, par téléphone ou appeler Our Power.

La qualité du service : l'entreprise sociale mise sur la qualité du service rendu et la disponibilité de son service clients.

Une veille sur le niveau de consommation : l'entreprise a pour objectif d'éviter que ses clients se déconnectent lorsqu'ils ne peuvent plus payer. L'installation systématique du compteur intelligent devrait ainsi l'aider à repérer les comportements de sur ou de sous-consommation voire d'auto-déconnexion.

a. La nécessité de consolider le modèle économique

[46] Il s'agit des 6 grandes multinationales qui dominent le marché de l'énergie britannique : EDF Energy, E.ON, NPower, British Gas, Scottish Power, SSE

Our Power dispose aujourd'hui d'un potentiel de 150 000 logements à équiper grâce au nombre croissant de bailleurs sociaux membres de l'entreprise, qui sont aujourd'hui au nombre de 50[47]. Les bénéfices dégagés ne sont pas redistribués mais réinvestis au profit des clients. L'un des principaux défis de l'entreprise aujourd'hui est la consolidation du modèle. Or, bien que l'entreprise ait un objet social et soit soutenue par le gouvernement écossais, elle est confrontée aux mêmes contraintes et aux mêmes régulations que les grandes entreprises, ce qui représente un frein conséquent à la consolidation et au développement de modèles alternatifs dans le secteur de l'énergie.

Comme le précise la directrice générale
« *Avant de développer d'autres projets qui nous tiennent à coeur, nous devons d'abord réussir à lever 350 millions de livres pour 2017 et une partie de 2018 afin d'assurer notre fonctionnement* ».

b. Les défis technologiques au service d'une mission sociale

Our Power a également identifié de nouveaux défis technologiques qu'elle souhaite relever. Elle a constaté qu'une partie des logements sont regroupés dans certains quartiers et offrent la possibilité d'être reliés en mini-réseaux. Combinée au développement de systèmes de batteries de stockage et des compteurs intelligents, cette approche permettrait de mettre en place une gestion efficace de la demande. Our Power a par ailleurs repéré des moyens de production renouvelables qu'elle souhaiterait acquérir pour disposer de ses propres capacités de production. Associées à des systèmes de stockage de l'électricité et des centrales de cogénération, elles permettraient d'agir sur l'offre et la demande à moindre coût. En coopération avec l'entreprise Sunamp, spécialiste du stockage de la chaleur, elle cherche à développer des solutions technologiques pour une meilleure gestion de la demande au profit des locataires. Le modèle, développé par Sunamp, consiste à stocker la chaleur pendant qu'elle est produite à faible coût en dehors des heures de pointe (off peak) et la libérer lorsque le résident en a besoin à des périodes de pointe où les coûts sont supérieurs (peak). Combiné aux énergies renouvelables, aux compteurs intelligents, l'objectif est de proposer une offre de chaleur non en termes de nombre d'unités de chaleur fournies mais en termes de niveau de confort à un prix adapté aux besoins et aux ressources des consommateurs, à condition une

[47] 40 nouveaux bailleurs négocient actuellement pour devenir membres de Our Power.

nouvelle fois d'accompagner les consommateurs à adapter leur usage pour en tirer un bénéfice optimal.

On le voit, ce nouveau fournisseur ne manque pas de nouvelles idées pour exploiter des niches afin de répondre à la problématique de justice sociale dans l'accès aux services énergétiques et dans l'accès à l'énergie verte. L'enjeu est de taille pour une entreprise qui pénètre un marché très concurrentiel.

CHAPITRE 5. L'ACTION COLLECTIVE

Outre l'internalisation de l'action sociale, Grampian Housing Association est inscrite dans un large réseau de partenaires locaux et régionaux, associatifs, publics ou privés. Plusieurs freins entravent toutefois la coopération. Ils tiennent aux procédures de mise en œuvre qui ne sont pas toujours compatibles et à une répartition des responsabilités très clivée. C'est la raison pour laquelle une amélioration de la coordination entre les différents décideurs et un traitement transversal de la précarité énergétique pourraient rendre l'action du bailleur plus cohérente et plus efficace.

1. La coordination entre bailleurs et autorités locales

Localement Grampian s'inscrit dans un large réseau d'organisations publiques et privées qui se mobilisent en faveur de la lutte contre la précarité énergétique. Si chaque acteur pris individuellement est très impliqué localement, le bailleur estime que la coordination au niveau local pourrait être améliorée. La ville a par exemple créé une entreprise de services énergétiques (Aberdeen Heat and Power) en 2002 qui a investi dans des centrales de cogénération pour alimenter les logements sociaux publics. Le réseau construit par quartiers est surdimensionné afin de permettre à d'autres bâtiments de pouvoir à terme être alimenté par ce biais. Cependant, le choix des quartiers à alimenter ne s'est pas fait nécessairement en concertation avec les autres acteurs concernés. Ainsi l'association de logements, l'entreprise et la ville commencent-elles à discuter aujourd'hui de la possibilité de raccorder au réseau de chaleur urbain les logements de Grampian qui se trouvent à proximité.

De même les autorités locales ont été chargées par le gouvernement écossais de distribuer les fonds dédiés à la précédente stratégie écossaise d'efficacité énergétique dans le cadre d'un

programme qui vise à financer des mesures à l'échelle d'un quartier (HEEPS-ABS - *Home Energy Efficiency Programmes for Scotland – Area Based Schemes*). Il s'agit d'organiser des coopérations entre autorités locales et bailleurs sociaux afin de financer des mesures d'efficacité énergétique à partir de zones défavorisées identifiées en partenariat. Toutefois consultation avec les bailleurs privés et transparence de l'allocation des fonds semblent faire défaut. Les expériences de partenariats entre bailleurs sociaux et villes ont été somme tout assez nuancées.

2. Un besoin de coordination et d'intégration

A ce manque de coordination locale, s'ajoute un manque de transversalité. Aux yeux des experts de la précarité énergétique en Ecosse, une intégration des politiques sociales, de l'emploi, de l'énergie, de la santé et du logement pourrait améliorer l'efficacité à long terme de la lutte contre la précarité énergétique. C'est seulement en actionnant l'ensemble de ces leviers que le caractère multidimensionnel de la vulnérabilité énergétique pourrait être abordé. Or, la lutte contre la précarité énergétique en Ecosse reste sous la responsabilité de la division « *Better Homes* » au sein du gouvernement écossais. En 2015, l'efficacité énergétique a même été déclarée priorité infrastructurelle nationale par le gouvernement écossais[48]. Si elle témoigne de l'accent mis sur l'amélioration de l'efficacité énergétique elle omet de tenir compte des autres dimensions (SWG 2016). A eux seuls les programmes d'amélioration de l'enveloppe thermique des logements ne peuvent contribuer à réduire le nombre de précaires énergétiques car les efforts consentis à ce niveau sont oblitérés par le double effet de la hausse des prix de l'énergie et de la baisse des revenus. De même, les seules politiques de redistribution qui apportent un soulagement financier temporaire aux ménages ne peuvent régler durablement les vulnérabilités énergétiques qui sont nombreuses. Un rapport publié par le Scottish Rural Fuel Poverty Task Force identifie ainsi 21 dimensions de la précarité énergétique.

Selon son président

[48] Le programme d'efficacité énergétique écossais (SEEP) représente la clé de voûte de cette priorité. Il est prévu sur 15-20 ans et sera mis en œuvre à partir de 2018. Le programme devrait permettre d'améliorer l'efficacité énergétique des logements et éviter l'expérience de la précarité énergétique. Dans le cadre de ce programme tous les logements devraient atteindre un niveau de performance C d'ici 2025 et B ensuite (SWG 2016).

« *Ces 21 dimensions sont interdépendantes et seule une action qui traite de chacune d'entre elles pourra apporter une solution globale à la question de la précarité énergétique des ménages en milieu rural* ».

Pour les experts du groupe de travail sur la précarité énergétique en milieu rurale et du groupe de travail stratégique sur la précarité énergétique, il s'agit donc plutôt d'envisager la manière dont les différents programmes de lutte contre la précarité pourraient être complémentaires entre eux et se combiner aux politiques de santé, de sécurité sociale, de lutte contre la pauvreté et les inégalités, du logement et de l'énergie par exemple.

A ce déficit d'approche trans-sectorielle au niveau national s'ajoute une difficulté, celle de cibler les personnes vulnérables et précaires énergétiques. En matière d'amélioration du bâti ce sont les actions fondées sur une approche par quartiers qui semblent apporter une meilleure forme de ciblage. De nombreux acteurs, y compris les bailleurs sociaux expérimentent ces dispositifs.

Un responsable au sein du service développement de Grampian précise « *qu'une action de rénovation énergétique sera plus efficace si elle agit sur l'ensemble du patrimoine d'un quartier. D'une part elle produit des économies d'échelle, d'autre part l'efficacité en matière énergétique s'en trouve renforcée alors qu'une stratégie par logement limite la portée de l'action*. »

Mais les bâtiments où la propriété des logements est partagée entre bailleurs sociaux et propriétaires privés représentent un défi considérable pour la mise en œuvre de tels programmes car elle requiert l'accord de l'ensemble des propriétaires. Le droit à l'achat (*right to buy*) des locataires occupants introduit par le gouvernement conservateur dans les années 1980 a conduit à ces relations difficiles entre bailleurs sociaux et propriétaires privés au sein d'un même bloc dès lors qu'il s'agit de réaliser des travaux sur l'ensemble de l'immeuble. Les bailleurs réclament une législation plus contraignante pour que les propriétaires privés acceptent la réalisation de travaux améliorant le patrimoine commun.

CONCLUSION

La situation écossaise illustre l'importance de traiter la précarité énergétique dans son caractère multidimensionnel. Toutefois pareille approche nécessite une transversalité des politiques qui, aujourd'hui, n'est pas garantie. Elle l'est d'autant moins qu'une grande partie des décisions continue à être prise à Londres et que les budgets sont fixés à ce niveau. L'Ecosse est ainsi privée de leviers d'actions pour rendre sa politique de lutte contre la précarité énergétique plus cohérente et mieux adaptée aux besoins régionaux.

Une autre difficulté tient à la faiblesse des indicateurs qui ne permettent pas de cerner des publics qui restent invisibles aux yeux des administrations censées les aider. Les difficultés des locataires dans le logement social sont pourtant bien réelles mais les politiques actuelles, par manque de ciblage adapté, ne permettent pas d'y répondre.

Pour compenser ces déficits, les bailleurs sont amenés à prendre en charge la problématique énergétique de leurs locataires, à l'instar de Grampian Housing Association. L'originalité de son action tient à sa capacité d'agir sur les trois dimensions connues de la précarité énergétique, que sont le logement, les revenus et les prix. Le service développement est mobilisé sur la première dimension. Malgré les contraintes climatiques et financières imposées par le gouvernement, il cherche à améliorer le confort des locataires et à réduire leurs factures énergétiques grâce à la rénovation thermique et aux énergies renouvelables. L'action sur le revenu, quant à elle, est développée depuis une dizaine d'années grâce à une équipe de conseillers financiers qui contribue à améliorer la solvabilité des locataires et à réduire les impayés dans un contexte où les réformes sociales pourraient augmenter le risque d'arriérés. Depuis quelques mois, deux conseillers énergies sont venus renforcer la capacité d'action du bailleur et garantissent que les économies d'énergie attendues des mesures d'efficacité énergétique et de l'installation des énergies renouvelables se concrétisent sur la facture des locataires. Enfin, Grampian Housing Association, associé à un groupe de six bailleurs et plusieurs autorités locales ont contribué à la création d'une entreprise sociale de l'énergie, Our Power, afin de compenser les injustices sociales liées au fonctionnement du marché de l'énergie. Cette entreprise a pour cible les locataires des logements sociaux équipés de compteurs à prépaiement dont on a vu qu'ils payaient les tarifs les plus élevés du marché. C'est probablement là une innovation importante au croisement du secteur du logement social et du secteur de l'énergie.

Aussi complète que puisse être l'action du bailleur, elle pourrait être renforcée si les régulations et les financements des politiques publiques s'inscrivaient dans un cadre plus cohérent et moins bureaucratique. A défaut d'une évolution des régulations et des modèles de financements, la stratégie de lutte contre la précarité énergétique risque de produire des résultats contraires aux bénéfices espérés. Il est également attendu que la régulation des marchés de l'énergie soutienne l'émergence de nouvelles formes de « *business models* » susceptibles de promouvoir un accès plus juste à l'énergie, et à l'énergie verte en particulier, à l'instar de Our Power.

Bibliographie

Audit Scotland, 2013, *Housing in Scotland*

BBC, 13/11/16, *Scottish Labour calls for new fuel poverty target*

Boardman B., 2010, *Fixing Fuel Poverty: Challenges and solutions*, Londres, Earthscan

Bouzarovski S., Petrova S., 2015, "A global perspective on domestic energy deprivation: overcoming the energy poverty-fuel poverty binary", in *Energy Research and Social Science*, 10, pp. 31-40

Bouzarovski S., et al., 2012, Energy poverty policies in the EU : a critical perspective, in *Energy Policy* 49, pp. 76-82

Castel R., 1995, *Les métamorphoses de la question sociale : une chronique du salariat*, Paris, Fayard

Cole A., 2007, « La territorialisation de l'action publique au Royaume Uni », in *Revue française d'administration publique*, 1, N°121-122, 131-144

Day R., 2015, A capabilities perspective on energy demand and energy povertye, Conference CERI-Sciences Po – CIFE – EDF R&D, *Energy justice in the EU and in Asia*, Paris 15-16 octobre

Faulk A., 2016, *Taking the temperature: A review of energy efficiency and fuel poverty schemes in Scotland*, Citizens Advice Scotland, Consumer Futures Unit

Clark T., 2013, *Researching the effectiveness of solar photovoltaic panels in social housing*, Changeworks

Ghekiere L., 2007, Le développement du logement social dans l'Union Européenne, Dexia Editions

Grampian Housing Association, 2016, *End of year report 2015-2016, Project : Community Energy Challenge Aberdeen and Moray*

Grampian Housing Association, 2012, *Annual Review*

Guyet R., 2014, « Grande-Bretagne. Les limites d'une action politique volontariste », in Bafoil F., Fodor F., Le-Roux D. (dir.), 2014, *Accès à l'énergie en Europe. Les précaires invisibles*, Presses de Sciences Po

Hills J., 2012, *Getting the measure of fuel poverty: final report of the fuel poverty review*, Centre for analysis of social exclusion, London School of Economics and Political Science, Londres. http://sticerd.lse.ac.uk/dps/case/cr/CASEreport72.pdf

Honneth A., 2004, « *La théorie de la reconnaissance : une esquisse* », in Revue du MAUSS, 2004/1 (n° 23), p. 133-136

Jaglin S., 2004, « Etre branché ou pas. Les entre-deux des villes du Sud », in *Flux*, 2 : 56-57, pp. 4-12

Kuijer L. et al., 2016, *Local governance and the making of demand for domestic space heating : lessons from a case study on UK social housing between 1920 and 1970*, présentation à la conference DEMAND, Lancaster, avril

Le Blanc G., 2009, *L'invisibilité sociale*, Paris, PUF, coll. « Pratiques théoriques »

Middelmiss L., Gillard R., 2015, "Fuel poverty from the bottom-up: Characterising household energy vulnerability through the lived experience of the fuel poor", in *Energy Research and Social Science*, 6, pp. 146-154

Newbery D.-M., 2002b, "Problems of liberalising the electricity industry", in *European Economic Review*, 46, pp. 919-927

Nussbaum, M. C., 2011, *Creating Capabilities*. Cambridge, M.A.: Harvard University Press

ONS, 2015, *The Scottish House Condition Survey: 2014. Key findings*

Paugam S., 1991, La disqualification sociale : Essai sur la nouvelle pauvreté, Paris, PUF

Scottish Fuel Poverty Forum, 2015, *Fuel Poverty and Poverty Briefing Note*

Scottish Fuel Poverty Strategic Working Group (SWG), 2016, *A Scotland without fuel poverty is a fairer Scotland. Four steps to achieving sustainable, affordable and attainable warmth and energy use for all*, Report to the Cabinet Secretary for Communities, Social Security and Equalities, Octobre

Scottish Rural Fuel Poverty Task Force 2016, *An action plan to deliver affordable warmth in rural Scotland*, Octobre

Sen A., 2010, *L'idée de justice*, Paris, Le Seuil

Sovacool B. K., Dworkin M. H., 2015, "Energy justice: conceptual insights and practical applications", in *Applied Energy* 142, pp. 435-444

Thatcher M., 2007, “Reforming national regulatory institutions: the EU and cross national varieity in European network industries”, Hancké B., Rhodes M., Thatcher M., *Beyond Varities of capitalism,* Oxford university press, pp.147-172

The Scottish Government, 2015, Scottish House Condition Survey: 2014. Key findings

Walker G., Day R., 2012 “Fuel poverty as injustice: integrating distribution, recognition and procedure in the struggle for affordable warmth”, in *Energy Policy,* 49, pp. 69-75

Wheatley Group, 2016, *English and Scottish Social Housing. Differences between the two systems*

World Health Organisation, 1985, *Health Impact of Low Indoor Temperatures*

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

Rachel Guyet

Résumé

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 prémisses 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 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.

Plan de l'étude

INTRODUCTION

CHAPITRE 1. PRECARITE ENERGETIQUE : UN NOUVEAU RISQUE SOCIAL OCCULTE ?

1. Un manque d'indicateurs
2. L'occultation du problème par le système social allemand

CHAPITRE 2. LOGEMENT ET ENERGIE : SOURCES D'INEGALITES STRUCTURELLES ET SOCIO-ECONOMIQUES

1. Les inégalités structurelles
2. Les inégalités socioéconomiques
3. Les risques d'inégalités

CHAPITRE 3. DIFFICULTES DES BAILLEURS COMME ACTEUR DE LA TRANSITION ENERGETIQUE

1. Complexité des programmes d'efficacité énergétique
2. Les paradoxes de la transition énergétique

CHAPITRE 4. ECONOMIES D'ENERGIE ET ACTION COLLECTIVE

1. Les capacités de négociation des prix de l'énergie
2. L'accompagnement vers les économies d'énergie : une portée limitée
3. L'action collective : l'exemple du Programme 432 de la KfW
4. L'action sociale

CONCLUSION

INTRODUCTION

Aborder la question du logement social en Allemagne et la manière dont les bailleurs sociaux traitent la question de la précarité énergétique est une gageure pour deux raisons : le secteur du logement social a subi d'importantes restructurations et a été drastiquement réduit ; le concept de précarité énergétique (*Energiearmut*) n'est pas reconnu par le gouvernement allemand et ne fait l'objet d'aucune politique spécifique ni de mise à l'agenda. Cette situation ne signifie pas pour autant que des problèmes d'accès à l'énergie ne touchent pas les ménages aux revenus modestes résidant dans le parc locatif social. Cette problématique peut, au contraire, être appréhendée au croisement des inégalités qui caractérisent la politique de logement et celle de l'énergie.

En effet, l'augmentation des loyers allemands de près de 21% au cours des quinze dernières années soulève la question de l'accès au logement pour les populations les plus vulnérables. Dans le même temps, les tarifs de l'électricité ont progressé de 102% tandis que les prix du chauffage ont crû de 74% (GdW 2016b). En 2015, cette forte pression conduit un ménage moyen allemand à consacrer 35,9% de son revenu aux dépenses de logement, qui comprennent également les dépenses énergétiques. Or, les ménages les plus vulnérables consacrent, eux, près de 50% de leur revenu disponible aux coûts du logement, de l'énergie et de l'eau chaude sanitaire (Statistisches Bundesamt 2015). C'est cette inégalité qui fait débat parmi les ONG, les organisations de consommateurs et le parti d'extrême gauche, *die Linke*.

A cette inégalité s'en superpose une seconde : l'incapacité pour les locataires de profiter de la transition énergétique. Ils représentent une clientèle captive qui paie l'ensemble des taxes imposées par la politique énergétique du pays sans pouvoir investir ni bénéficier d'une électricité gratuite ou profiter des tarifs d'achat, tandis que d'autres consommateurs profitent d'exemptions et de mécanismes de soutien financier. Les inégalités liées au logement et à l'énergie se doublent alors d'une forme d'injustice dans la mesure où la transition énergétique est davantage pensée pour les propriétaires que pour les locataires.

Le lien entre logement social et précarité énergétique s'inscrit ainsi dans un contexte complexe qui renvoie à 1. L'évolution des politiques de logement, notamment depuis la réunification 2. L'organisation institutionnelle de l'Etat fédéral allemand caractérisée par sa forte décentralisation 3. La libéralisation du secteur énergétique et l'accélération de la transition énergétique qui se sont traduites par une hausse conséquente des prix de l'énergie 4.

La structure de l'Etat social allemand et des « services d'intérêt général » (*Daseinvorsorge*). Dans le contexte allemand, l'absence du concept de précarité énergétique dans le champ politique nous conduit à nous interroger sur l'efficacité des politiques mises en place par les municipalités, le gouvernement et les entreprises de logement pour empêcher l'apparition d'un phénomène de précarité énergétique. Comme cette étude tend à le montrer, les mesures sociales ne protègent que partiellement contre le risque de précarité énergétique et les réhabilitations énergétiques sont tellement coûteuses qu'elles peuvent contribuer à la précarité des locataires plutôt qu'à la réduire. Bien que pareille situation tende à remettre en cause le principe même de solidarité au fondement de l'Etat social allemand où chacun a droit à des conditions de vie décentes, elle contribue néanmoins à rendre invisible la problématique de la précarité énergétique.

La présente monographie[49] vise à rendre compte dans un premier chapitre de l'occultation politique du phénomène, notamment liée à la politique sociale allemande. Comme les prestations sociales intègrent un volet énergétique, le gouvernement fédéral allemand estime que la politique sociale protège les bénéficiaires contre le risque de précarité énergétique. Deux questions se posent alors. Comment le problème énergétique est-il traité notamment pour les travailleurs pauvres inéligibles aux aides ? Et dans quelle mesure la configuration des prestations sociales couvrent-elles les besoins réels des ménages ? Ce sont ces deux questions qui structurent aujourd'hui les débats allemands portés par des universitaires et des associations dans un contexte où les inégalités croissent. Et c'est bien parce que les inégalités structurelles et socio-économiques se creusent que le risque de précarité énergétique émerge.

Le deuxième chapitre analyse la manière dont se combinent les inégalités liées à l'accès au logement et aux régulations du marché de l'énergie ainsi que les inégalités de revenus pour aggraver les vulnérabilités énergétiques des ménages fragiles. Revient-il alors aux entreprises de logement allemandes d'y répondre ? Bien que ces dernières ne reconnaissent pas le concept de précarité énergétique, leur métier de constructeur et gestionnaire de logements les conduit à intervenir sur l'enveloppe thermique des logements. Ce faisant elles cherchent à réduire les dépenses énergétiques de leurs locataires. Mais le poids des normes attachées à la politique de transition énergétique du gouvernement impose des mesures de rénovation de

[49] Les entretiens (19) ont été conduits auprès des fédérations de logement, de deux entreprises communales de logement, de la ville de Berlin, d'organisations sociales et d'acteurs associatifs. Ils ont été complétés par deux rencontres publiques avec des partis politiques et une conférence sur la rénovation thermique

plus en plus coûteuses, dont une partie des coûts peut être reportée sur le loyer des locataires. Ce système oblige les entreprises de logement à prioriser leurs dépenses et à choisir entre rénovation complète ou partielle. La première génère des coûts qui sont rarement compensés par les économies. La seconde peut au contraire apporter une amélioration de confort à moindre coût grâce à une action mieux ciblée.

Ce chapitre souligne également les limites de ces mesures, qui, en plus d'être coûteuses, ne se traduisent pas automatiquement par les économies d'énergie attendues. L'action technique censée prémunir les locataires contre des dépenses énergétiques élevées produit des effets inattendus que la politique de sobriété énergétique soutenue par le gouvernement ne permet pas d'atténuer. La diffusion d'une culture des économies d'énergie qui représente l'un des piliers de la transition énergétique allemande incombe plutôt aux acteurs sociaux allemands. Alors qu'elle pourrait être source de coopération entre bailleurs et associations, elle se heurte à une coordination parcellaire qui en réduit l'efficacité. Le dernier chapitre y est consacré.

CHAPITRE 1. PRECARITE ENERGETIQUE : UN NOUVEAU RISQUE SOCIAL OCCULTE ?

Contrairement au cas britannique où la précarité énergétique renvoie au rapport entre dépenses de chauffage et revenu, si précarité énergétique il y a en Allemagne, elle est essentiellement liée à l'approvisionnement électrique dont les coûts sont exponentiels depuis 2011. Toutefois l'Allemagne n'a souhaité à ce jour ni définir ni mesurer ce phénomène. Diverses organisations proposent des définitions et des outils de mesure mais aucun n'a pénétré le champ politique. Quels que soient le concept utilisé et les divergences dans les calculs, les diverses tentatives de mise à l'agenda de la précarité énergétique ont toutes en commun de révéler l'émergence d'un risque social spécifique, à l'intersection entre des politiques de lutte contre la pauvreté, du logement et de l'énergie. Mais sans reconnaissance, ce sujet reste largement occulté, en partie grâce au système social censé prévenir ce risque.

1. Un manque d'indicateurs

Malgré les études publiées par des universités, des instituts de recherche, des organisations caritatives depuis 2008, le thème de la précarité énergétique reste absent de l'agenda politique. Retenons l'une des propositions de définition faite récemment par les chercheurs

Heindl, Kanschik et Schüssler. Tous trois considèrent que l'introduction d'un concept de précarité énergétique en Allemagne est justifiée pour trois raisons :

L'énergie représente un besoin de base dont la consommation ne peut être ni reportée ni remplacée par d'autres services.

La précarité énergétique ne peut être réduite à une pauvreté de revenus dans la mesure où d'autres facteurs entrent en jeu, tels que l'efficacité énergétique ou les besoins personnels liés à l'âge, à la santé, aux enfants etc.

Et les coûts des services énergétiques contribuent aux inégalités sociales et économiques et aggravent le risque de pauvreté de certains groupes.

A travers ces trois raisons qui justifient l'intérêt de se pencher sur la question de la précarité énergétique, les chercheurs font la synthèse des différentes dimensions du problème. Ils montrent également le déficit de connaissances sur le sujet : selon les différentes études, l'Allemagne pourrait afficher un taux de précarité énergétique entre 2 et 29% selon les instruments de mesure utilisés (Heindl et al. 2017 : 251).

Les quelques organisations qui ont recours au concept de précarité énergétique montrent, quant à elles, que le risque énergétique est associé à celui de la pauvreté.

La Parité. Berlin
« *La précarité énergétique renvoie à une situation où un individu en raison de ses coûts de l'énergie est en difficulté et plonge dans la pauvreté.* »

Une étude conduite par le centre de recherche économique européenne et la Caritas (ZEW) définit la précarité énergétique comme suit : « toute personne qui en raison de restrictions financières est privée d'une fourniture suffisante en services énergétiques ou encore toute personne, qui en raison de coûts énergétiques trop élevés pour atteindre un niveau de confort adapté, aggrave sa problématique de pauvreté. » (ZEW, Caritas 2015). L'étude estime que 10 à 12% des ménages allemands pourraient être concernés par une situation de précarité énergétique. Une autre étude de la Hans Böckler Stiftung, évalue à 21.5% le nombre de précaires énergétiques en 2008 si l'on se base sur le revenu net d'un ménage après paiement des coûts énergétiques inférieur à 60% du seuil de risque de pauvreté déterminé par l'OCDE (Strünck et al. 2016). Bref, quelles que soient les définitions et les outils de mesure utilisés, la précarité énergétique est assez largement associée à un processus de disqualification sociale

qui accroît les inégalités sociales. Cette thématique n'a d'ailleurs pas été un thème électoral lors de la campagne de 2017, davantage centrée sur la crise migratoire.

Finalement la seule donnée officielle disponible concerne le nombre de coupures, révélateur de difficultés croissantes. Depuis 2012 le régulateur impose aux fournisseurs de fournir leurs données en matière de menaces de coupures et de coupures réelles. Ces dernières connaissent une augmentation depuis la première publication. Les interruptions de fourniture conduites par les opérateurs locaux (*Grundversorger*) sont passées de 312 059 en 2011 à 351 802 en 2014 (soit 0,75% de l'ensemble des clients).

2. L'occultation du problème par le système social allemand

Pourquoi, alors, malgré les difficultés réelles des ménages, la précarité énergétique est-elle un sujet occulté en Allemagne ? La réponse est simple : grâce à l'Etat social allemand. Le système social allemand garantit un revenu de subsistance aux ménages à faibles revenus qui tient compte de la problématique énergétique. Il s'agit de l'argument phare mobilisé par le gouvernement allemand pour ne pas reconnaître la précarité énergétique en tant qu'objet de l'action publique. Ce qu'omet de considérer le gouvernement concerne le niveau de couverture des besoins et la diversité des situations : les aides sociales liées à l'énergie ne permettent d'amortir que partiellement les hausses de prix, ne couvre qu'une partie des besoins réels des bénéficiaires et exclue une partie de la population vulnérable, notamment les travailleurs pauvres. C'est donc à travers le débat sur la hausse des prix de l'électricité et les défaillances du système social que se dessine en filigrane la problématique de la précarité énergétique.

2.1 Un écart entre montant des minima sociaux et besoins

Les méthodes de calcul pour fixer le montant de l'aide sociale élémentaire aboutissent effectivement à un niveau de couverture inférieur aux besoins réels.

La complexité de ce calcul en est une première explication[50].

[50] Dans le cadre de l'aide sociale, plusieurs formes d'allocations existent dont les montants varient selon le statut de l'individu par rapport au marché du travail. Une personne en recherche d'emploi et en capacité de travailler dépend des conditions d'aides prescrites dans la loi sociale SGB II. Une personne en incapacité de travailler est protégée par la loi sociale SGB XII. Toutes deux constituent le soutien social habituellement qualifié de « Hartz

Le choix de la méthode en est une autre. Elle se fonde sur les dépenses réalisées pour un panier de biens par les 15% des ménages les plus pauvres (*Einkommens- und Verbrauchstichprobe – EVS*). Or, une étude de la Parité s'interroge sur les raisons qui obligent à fonder les calculs sur ce groupe de population, connu pour avoir un niveau de consommation inférieur à la moyenne. Ce modèle de calcul produit un écart de 28,7%, équivalent à 116€ mensuel, entre le montant du minimum social de 2017 et les besoins réels (Der Paritätische 2016 : 5).

Les critères d'éligibilité sont une autre explication. Les personnes âgées et handicapées ainsi que les demandeurs d'emploi sont éligibles à l'aide sociale. Fin 2014, 7,6 millions de personnes en bénéficiaient (Der Paritätische 2016). Les populations exclues des groupes éligibles, notamment les travailleurs pauvres, ne sont pas pris en compte et sont finalement les plus exposées à la précarité.

Tableau 1 : Montant de l'aide sociale élémentaire à partir du 1er janvier 2017 (évolution par rapport à 2016 entre parenthèses)

Type de ménage	Montant € (évolution / 2016 €)	Niveau de couverture
Célibataire / parent célibataire	409 (+5)	1
Adulte en incapacité de travailler / handicapés	409 (+5)	1
Couple par partenaire	368 (+4)	2
Adulte handicapé dans institutions médicalisés (jusqu'à fin 2019)	327 (+3)	3
Adulte sans emploi de moins de 25 ans habitant chez les parents	327 (+3)	3
Jeunes entre 15 et 18 ans	311 (+5)	4
Enfants de 7 à 14 ans	291 (+21)	5
Enfants jusqu'à 6 ans	237 (=)	6

https://www.bundesregierung.de/Content/DE/Artikel/2016/09/2016-09-21-erhoehung-regelbedarf.html

IV » d'après le nom du réformateur de l'Etat social en 2005. Un individu sans emploi reçoit une aide sociale élémentaire ou de base (*Regelsatz*) fixée par le ministère des affaires sociales.

2.2 Un forfait électricité inférieur aux besoins

En plus de l'allocation logement qui couvre une grande partie du loyer, un forfait pour l'électricité est intégré à l'aide sociale que reçoivent les ménages, charge à ces derniers de payer les factures à leur fournisseur. C'est précisément ce modèle qui conduit le gouvernement à affirmer qu'il n'y a pas de risque de précarité énergétique. Toutefois les organisations caritatives et de locataires défendent une position bien différente. En effet, le forfait électricité est trop faible pour couvrir les besoins réels des familles en termes d'éclairage, de cuisson, d'alimentation électrique des appareils et d'eau chaude sanitaire, notamment parce que les prix de l'électricité ont augmenté plus vite que l'indice des prix, utilisé pour fixer le forfait électricité. Selon les calculs de la Parité, les coûts de l'électricité sont en moyenne de 27% supérieurs au montant de l'aide forfaitaire attribuée (Der Paritätische, 2016 : 15). En 2014, la Caritas, autre organisation caritative, estime que l'écart entre le forfait électricité et les besoins réels se monte à 7,26€ par mois pour une personne seule (Caritas 2015). En outre, bien que le forfait électricité soit révisé annuellement, son augmentation couvre tout juste l'élévation globale du coût du kWh, et en particulier des taxes qui ne cessent de croître depuis 2011.

Les modalités de calcul du forfait électricité accentueraient ainsi l'écart entre besoin réel et besoin théorique. Des modèles statistiques alternatifs développés par la Parité montrent que la frange de population la plus modeste dépenserait en moyenne 30% d'énergie de moins que les plus aisés en raison d'un choix contraint qui ne permet pas d'atteindre un niveau de confort adéquat. C'est la raison pour laquelle les ONG réclament une révision à la hausse du forfait électricité. A ce titre, en juillet 2015, la Cour constitutionnelle a demandé au gouvernement d'appliquer des corrections pour les produits et biens dont les prix augmentent plus rapidement que les autres, parmi lesquels, les coûts énergétiques (Der Paritätische 2016). Aucune démarche n'a pour l'instant été entamée dans ce sens.

Tableau 2 : Coûts réels de l'électricité et forfait intégré dans l'aide sociale de base en 2014 (€)

Niveau de couverture	1	2	4	5	6
Part de l'électricité dans l'aide	35.92	26.42	16.90	13.00	6.80

sociale					
Coûts réels de l'électricité (selon Stromsparcheck)	43.18	29.18	15.76	12.35	7.92
Différence	7.26	2.76	-1.14	-0.65	1.12

Caritas, 2015, *Position des Deutschen Caritasverbandes zur Bekämpfung von Energiarmut*, Freiburg, p. 5

2.3 Un forfait complémentaire pour l'eau chaude sanitaire trop faible

Lorsque l'eau chaude sanitaire est produite de manière décentralisée par un chauffe-eau individuel, un bénéficiaire de l'aide sociale peut solliciter un forfait complémentaire pour couvrir les frais énergétiques supplémentaires générés par cette installation. Pourtant peu de ménages ne semblent être au courant de cette possibilité. La prise en charge est alors calculée sur la base d'un pourcentage de l'aide sociale minimale qui varie en fonction de l'âge de l'ayant-droit. Selon les évaluations de Caritas, l'eau chaude représente environ 30% des frais énergétiques mais représente un forfait de 2,30% du minimum social pour un adulte seul. La Caritas estime que l'écart entre besoins et couverture sociale s'élève à 216€ en moyenne par an pour un adulte et 77€ pour un enfant[51] (Caritas 2015).

Tableau 3 : Aide pour l'eau chaude en 2016

Type de ménage	Montant de l'aide sociale élémentaire (€)	Forfait pour l'eau chaude (€)	Pourcentage (%)
Célibataire / parent célibataire	404	9.29	2.30
Couple par partenaire	364	8.37	2.30
Jeunes de moins de 25 ans	324	7.45	2.30
Enfants de 15-18 ans	306	4.28	1.40
Enfants de 7 – 14 ans	270	3.24	1.20

[51] La loi SGBII prévoit que si les besoins sont supérieurs, le bénéficiaire peut demander la prise en charge de cette consommation supérieure à condition de prouver ce besoin réel (Caritas 2015). Le seul moyen de cette preuve consiste à la mise en place d'un compteur spécifique qui n'est en général pas installé.

Enfants de 0 – 6 ans	237	1.90	0.80

http://www.hartziv.org/unterkunft-und-heizung.html

2.4 La couverture des frais de chauffage laissée à l'appréciation de l'administration

L'aide sociale allemande prévoit également la couverture des coûts de chauffage en complément de l'aide sociale de base (*Regelsatz*). Une aide au chauffage est financée pour les 2/3 par les municipalités et pour 1/3 par le gouvernement fédéral (Kopatz 2010). Elle est versée par la municipalité via l'agence de l'emploi ou le service social de la commune (selon la situation de la personne) et couvre la totalité des dépenses de chauffage si leur niveau est estimé être adapté à la taille du foyer et à la qualité de l'hébergement (SGB II). Ce principe de « proportionnalité » des dépenses n'est pas aisé à évaluer dans la mesure où la consommation énergétique peut être influencée par de multiples facteurs indépendamment du comportement du bénéficiaire (Cischinsky 2016). En théorie « *personne n'a froid dans son logement* » (selon un représentant de La Parité). En revanche la nouvelle version de la loi sur l'aide sociale a éliminé la possibilité pour les ménages de solliciter une aide complémentaire au chauffage si la facture de régularisation s'avère élevée. Or, ce dispositif inquiète autant les entreprises de logement que les associations dans un contexte où les coûts de chauffage ne cessent d'augmenter depuis 10 ans. Les entreprises de logement ont constaté que certains de leurs locataires tendent à de moins en moins chauffer leur logement lorsqu'ils ne peuvent pas payer leurs factures. Les bailleurs craignent ces comportements car ils ont des conséquences sur la qualité du logement. Quant aux associations, elles redoutent les effets sur la santé et sur les risques d'exclusion sociale. Tous craignent en revanche que les ménages qui ne bénéficient pas de Hartz IV subissent le froid dans leur logement. Mais aucune donnée n'est collectée pour ce groupe de population dont les besoins ne sont ni connus ni pris en compte.

2.5 Le problème des invisibles

On le voit, le système de protection sociale couvre bon an mal an les besoins énergétiques et fournit l'argument central du gouvernement qui estime que pareille politique prévient l'apparition du phénomène de précarité énergétique. Pour autant les organismes sociaux notent également qu'un grand nombre de personnes éligibles ne font pas valoir leurs droits. Ce groupe reste invisible aux yeux de l'administration sociale et des entreprises de logement,

il devient « visible » dès lors qu'il fait face à une dette énergétique ou à une menace de coupure.

La centrale de consommateurs. Berlin

« Certains ménages s'adressent parfois à nous quand c'est déjà trop tard, parfois leur courant a même déjà été coupé quand ils se décident à franchir la porte. ».

Associations et centrale de consommateurs signalent en outre un fait alarmant : un nombre croissant de travailleurs pauvres font face à des difficultés pour payer leur facture d'énergie. Le salaire ne protège donc pas contre la précarité énergétique. Le système social présente, une couverture importante, mais seulement partielle, des dimensions sociales de la consommation énergétique, à condition d'y être éligible. La question se pose également de savoir dans quelle mesure l'Etat social sera à même d'absorber les demandes croissantes liées à l'arrivée massive de réfugiés dont les comportements et la compréhension du système occidental sont jusqu'à présent peu repérés. Les organisations caritatives tentent d'instiller des changements dans le système social allemand afin de mieux prendre en compte les besoins réels des individus. Un frein à une meilleure prise en charge des frais énergétiques tient probablement à l'argument didactique selon lequel elle inciterait à la consommation et non aux économies d'énergie. Mais la question peut se poser de savoir si l'aide sociale doit également constituer un instrument climatique alors que son objectif principal est de contribuer à l'accès des plus modestes à un minimum de subsistance et qu'elle est configurée séparément de la politique énergétique et climatique. Dans tous les cas, si la politique sociale atténue le risque de la précarité énergétique, elle ne l'évite pas complètement et n'empêche pas les inégalités de se creuser.

CHAPITRE 2. LOGEMENT ET ENERGIE : SOURCES D'INEGALITES STRUCTURELLES ET SOCIO-ECONOMIQUES

C'est au croisement du secteur du logement et de celui de l'énergie qu'apparaissent également les prémisses d'une problématique de précarité énergétique en Allemagne. Bien qu'elle ne soit pas reconnue, ni politiquement ni institutionnellement, la précarité énergétique est un phénomène que les organisations caritatives considèrent comme émergent. Elles le justifient par deux indicateurs objectifs, le nombre d'impayés et de coupures en hausse. S'y ajoute une dimension subjective, l'expression d'un inconfort par les populations. Les entreprises de

logement en ont, elles, conscience à travers les impayés de charges de chauffage collectif et de loyers. Les populations fragiles qui résident dans le logement social ont ainsi de plus en plus de difficultés à assumer des loyers qui ne cessent d'augmenter et des coûts de l'énergie qui ont explosé au cours des quinze dernières années. Pareilles augmentations n'ont pas été compensées par une hausse équivalente des revenus ou des minima sociaux. C'est à travers cet effet ciseau entre charges et revenus que se dessinent en filigrane l'émergence d'un risque de précarité énergétique, devenu réalité pour une partie de la population allemande.

1. Les inégalités structurelles

Il s'agit ici de comprendre comment la vulnérabilité énergétique émerge à travers les inégalités générées par les régulations du secteur du logement et de l'énergie et comment elles se traduisent par des tendances à la polarisation sociale, voire à l'injustice sociale dès lors que l'on aborde la question de la répartition des coûts et bénéfices de la politique de transition énergétique allemande.

1.1 L'accès au logement

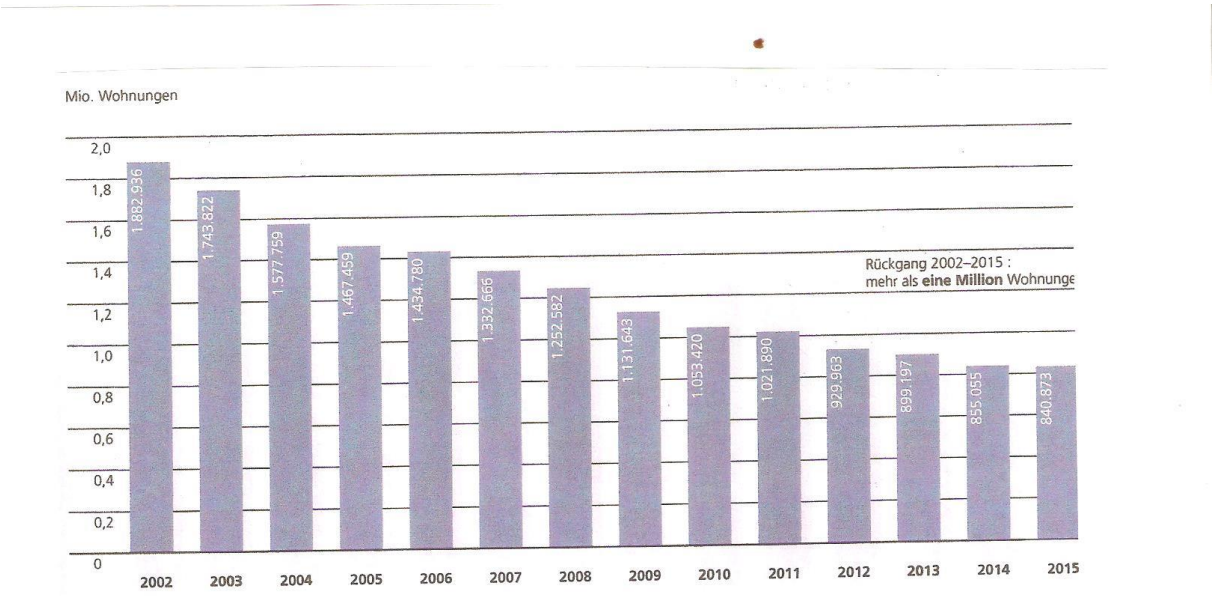
Avant d'envisager les inégalités liées à l'énergie, il convient de considérer les inégalités d'accès au logement comme un facteur de risque structurel qui peut aggraver la vulnérabilité des ménages. Les transformations de gouvernance que le secteur de logement social a subies ont contribué à aggraver ce risque. Le secteur du logement social s'appuie initialement sur un modèle fortement régulé et financé par l'Etat. Graduellement l'Etat fédéral s'en désengage et en transfère la responsabilité aux niveaux inférieurs, Länder et communes sans que les moyens financiers ne suivent. Puis dans les années quatre-vingt-dix le secteur connaît une vague de privatisation soutenue par la réunification et par les dettes des municipalités[52]. Cette transformation s'achève dans les années quatre-vingt-dix par l'introduction d'un modèle de conventionnement de logements pour compenser la baisse des logements sociaux disponibles[53]. Au cours de la même décennie, les entreprises de logement perdent leur statut

[52] Entre 1999 et 2006 environ 1,2 million de logements ont été vendus, dont « 77% à des fonds d'investissement étrangers, 22% à des sociétés municipales d'habitation et 1% à des coopératives de logement » (Ghékière 2007 : 247).

[53] Le modèle de conventionnement repose sur l'octroi de subventions publiques (aides à la pierre) à des bailleurs privés en contrepartie d'un plafonnement de loyer pendant une durée donnée qui peut aller jusqu'à 20 ans. A l'issue du conventionnement, ces logements sont remis sur le marché locatif privé classique où les loyers s'ajustent progressivement aux prix du marché, soit une hausse de 20% étalée sur trois ans. Lorsque le locataire

d'utilité publique[54]. Cette conjonction de facteurs conduit à une chute dramatique du nombre de logements sociaux en Allemagne. En 2002 le pays comptait 2,6 millions de logements conventionnés avec un loyer social, en 2015 ce nombre est tombé à 1,4 million. Le logement dit social ne représente plus que 3,34% du parc immobilier ou 6% du marché locatif (GdW 2016a). Les entreprises de la Fédération des entreprises de logement allemandes (GdW)[55] ont perdu 1 million de logements entre 2002 et 2015 comme le montre le graphique ci-dessous. En un an ils ont perdu plus de 14 000 logements à loyer modéré, perte non compensée par la construction de nouvelles unités (seulement 3 670). Pour répondre à la demande, la GdW estime que d'ici 2020 il faudrait construire 80 000 logements sociaux et 60 000 logements « abordables » (GdW 2016b).

Graphique 1 : Logements aux loyers conventionnés des membres de la GdW



GdW, 2016b, *Wohnungswirtschaftliche Daten und Trends 2016-2017. Zahlen und Analysen aus der Jahrestatistik des GdW*, Novembre, p. 21

s'avère incapable d'assumer cette augmentation, le relogement est assuré, essentiellement à travers les municipalités.

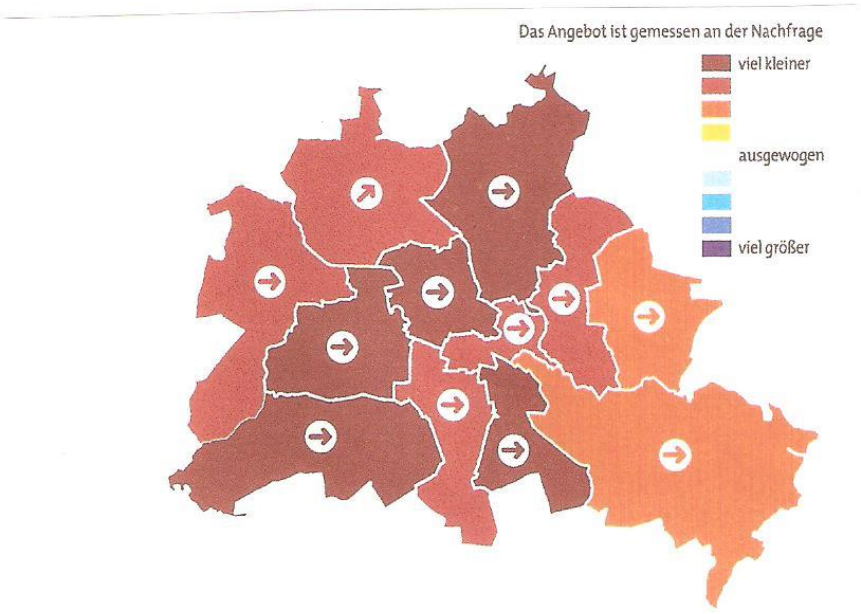
[54] En 1990 la loi sur l'utilité publique du logement est abrogée. Les obligations de service public imposées jusqu'alors aux bailleurs sociaux sont supprimées et les entreprises de logement perdent leur statut d'entreprise « à but non lucratif ».

[55] La Fédération des entreprises de logements allemandes regroupe 3000 membres. A eux seuls ils gèrent 61% du parc locatif social en Allemagne, soit 840 873 unités.

Cette baisse du nombre de logements sociaux a pour corollaire une hausse des loyers qui réduit l'offre pour des logements au loyer abordable. En 2015 en moyenne les loyers du stock existant ont augmenté de 1,2% par rapport à l'année précédente, mais l'augmentation se fait encore plus durement sentir dans les grands centres urbains. Ils atteignent ainsi 5,71€ le m2 contre 5,36€ le m2 en moyenne pour les membres de la fédération GdW (GdW 2016b).

La ville de Berlin se caractérise, elle, par un très vaste marché de la location (80%) pour un très petit marché de propriétaires (20%, contre 43% à l'échelle de l'Allemagne). Le premier est marqué par un double processus : un déséquilibre important entre l'offre et la demande et un renchérissement global des loyers. Le baromètre du marché immobilier à Berlin réalisé tous les ans par la Banque d'Investissement de Berlin (IBB) divise le marché en trois segments selon le niveau du loyer : un premier segment inférieur à 6€ le m2, un second entre 6 et 9€ le m2 et le segment supérieur à 9€ et plus (IBB 2016). Ce baromètre montre que l'accès à des logements abordables (segment 1 et 2) d'une superficie inférieure à 70m2 est particulièrement tendu. C'est précisément ce segment qui souffre d'un très grand déséquilibre entre l'offre et la demande, notamment dans les arrondissements de Pankow, Mitte, Neukölln à l'Est et Charlottenburg-Wilmersdorf, Steglitz-Zehlendorf à l'Ouest sans toutefois qu'aucun arrondissement ne soit épargné, comme le révèle la carte ci-dessous.

Carte 1 : Situation du marché de la location à Berlin pour le segment de loyer faible (en rouge foncé jusqu'à l'orange l'offre est trop faible. En blanc l'offre égale la demande, en bleu l'offre est supérieure à la demande – ces deux situations sont inexistantes à Berlin)



Investitionsbank Berlin, 2016, *IBB Wohnungsmarketbarometer 2016. Der Brliner Wohnungsmarkt aus Expertensicht*, Septembre, p. 13

La forte demande générée par l'accueil des populations réfugiées risque d'exacerber la pression sur le marché de la location pour des petits appartements abordables (IBB 2016). Ce phénomène se combine à un effet de gentrification de certains quartiers dès lors que les immeubles sont rénovés. Si la moyenne des loyers berlinois s'élève à 6,50€ le m2, les membres de la fédération des entreprises de logement de Berlin – Brandebourg (BBU) appliquent un loyer moyen de 5,60€ le m2 et se positionnent en faveur du maintien d'une offre abordable de logements. Mais dans les logements rénovés, la baisse des coûts de l'énergie ne permet pas de compenser la hausse du loyer au m2 qui peut atteindre jusqu'à 20€. La hausse des prix des loyers repousse alors les ménages les plus modestes vers les quartiers plus populaires, voire au sein de ces quartiers dans les bâtiments les plus dégradés du point de vue énergétique. Déménager pour un loyer plus faible (*Kaltmiete*) mais avec des coûts de chauffage plus élevés (*Warmmiete*) peut être considéré comme un choix rationnel si l'on considère qu'un ménage peut mieux maîtriser ses dépenses de chauffage que son loyer. Si un logement correctement isolé peut représenter un moyen à long terme de réduire la facture énergétique de chauffage, les locataires dont les budgets sont serrés préfèrent opter pour une économie à court terme sur le prix du loyer. Pareil calcul peut entraîner des situations abusives sur le marché du locatif privé où des loyers indécents peuvent être demandés pour

des logements de très mauvaise qualité. De leurs côtés, les opérateurs du logement, et en particulier les entreprises communales de logement, se font un devoir de proposer des logements de bonne qualité à un prix abordable. Malgré tout, elles ne parviennent pas à éviter complètement le risque de gentrification et de ségrégation de certains quartiers, ou de certains immeubles, dès lors qu'une opération de rénovation contribue à un report de charges qui est loin d'être automatiquement compensé par les économies d'énergie, comme nous le verrons au chapitre 3.

1.2 La régulation du marché de l'énergie : un traitement inégalitaire

Le paragraphe 19 de l'article 2 de l'ordonnance sur la fourniture d'électricité pour les opérateurs principaux (*Grundversorger*) (*Stromgrundversorgungsverordnung – StromGVV*) et le paragraphe 19 de l'article 15 de l'ordonnance sur la fourniture de gaz (*GasGVV*) de 2006 régulent la procédure et les coûts d'interruption de fourniture pour les opérateurs principaux[56]. Un fournisseur qui subit un impayé de 100€ peut lancer une procédure. En 2014, une menace de coupure a été envoyée à des clients en retard de paiement pour un montant moyen de 121€ (Bundesnetzagentur 2016). A Berlin, par exemple, le fournisseur Gasag a envoyé 101 532 menaces de coupures de gaz au cours de l'année 2015 et procédé à 2 219 coupures (Abgeordnetenhaus Berlin 2016a, 2016b). Si la procédure peut être lancée à partir de 100€ d'impayé, Vattenfall, en tant que fournisseur local principal à Berlin, annonce avoir envoyé les menaces à partir d'un montant moyen de 520€ (Abgeordnetenhaus Berlin 2016a). A l'échelle allemande, en 2014 sur les 6,3 millions de menaces, seules un peu plus de 351 000 ont été effectivement mises à exécution. Toutefois le traitement des impayés par les différents fournisseurs est très variable. Si la coupure n'est pas une pratique très répandue, il convient néanmoins de noter qu'aucune régulation particulière ne protège les groupes fragiles tels que les femmes enceintes, les familles avec enfants en bas âges, les malades chroniques ou les personnes handicapées. Ils ne sont protégés par aucune trêve hivernale. Il revient au fournisseur d'énergie d'apprécier la situation individuelle et de décider de la coupure ou non.

En outre, la régulation du marché de l'énergie depuis la libéralisation n'offre pas les mêmes services aux populations vulnérables. Le principe de concurrence introduit par la loi sur l'énergie de 1998 (*Energiewirtschaftsgesetz -EnWG*) autorise les ménages à changer de

[56] Il s'agit des fournisseurs qui disposent d'une part de marché majoritaire sur une zone géographique. Leur sont assignées des obligations spécifiques.

fournisseur. Mais cette option peut être limitée pour certains consommateurs aux revenus modestes. En Allemagne pour changer de fournisseur, l'énergéticien avec lequel le client dispose d'un contrat doit émettre une attestation de solvabilité (*Bonität*). Par ce biais, si un consommateur a, ou a eu, des dettes énergétiques, il lui devient quasiment impossible de trouver un autre fournisseur. Cette régulation exclut de fait une partie des consommateurs des bénéfices de la concurrence sur le marché de l'énergie et accroît le risque de vulnérabilité énergétique car elle les contraint à rester avec leur fournisseur initial, c'est-à-dire souvent l'opérateur principal local (*Grundversorger*). Or, en général ces fournisseurs principaux appliquent un prix moyen supérieur à leurs concurrents, soit 30,08ct/kWh en moyenne contre 27,85 ct/kWh et compte une clientèle captive parmi les ménages vulnérables. Ces derniers conservent un contrat avec l'un des fournisseurs historiques et risque de consacrer une partie plus importante de leur revenu à leurs dépenses énergétiques.

1.3 La transition énergétique

Les vulnérabilités énergétiques des consommateurs ne sont débattues en Allemagne que depuis peu. Il serait toutefois erroné de penser que la transition énergétique allemande est à leur origine même si c'est bien à l'accélération de la trajectoire renouvelable que nous devons les débats sur les coûts de la transition énergétique, leur répartition et leurs conséquences sur les ménages. Ce sont en effet, les privilèges accordés à certains consommateurs au détriment des autres qui font controverse. Au nom de la compétitivité, certaines entreprises énergivores profitent d'exemptions fiscales sur leur consommation d'électricité. Au nom de l'acceptabilité sociale de ce projet de société, les propriétaires bénéficient des tarifs d'achat lorsqu'ils installent des panneaux solaires ou de réduction de tarifs dès lors qu'ils consomment leur propre électricité. Quant aux locataires de logements sociaux ils représentent des consommateurs captifs qui paient l'ensemble des taxes sans bénéficier d'aucune forme de « retour sur investissement ». Pour bénéficier de la transition énergétique, il ne leur reste qu'une seule option, difficile à mettre en oeuvre : trouver un fournisseur d'électricité verte, dont les tarifs sont souvent dissuasifs pour cette population. Résultat, les locataires les plus modestes qui font face à des difficultés multiples contribuent le plus au financement de la transition énergétique par le biais des taxes prélevées alors qu'ils sont exclus des avantages qu'elle peut procurer. Si le débat sur ce que l'on peut qualifier de « précarité énergétique » est peu répandu en Allemagne, la question des inégalités liées à la transition énergétique l'est un

peu plus. En effet, la transition énergétique semble être davantage un projet au service des propriétaires qu'un projet sociétal porté et partagé par tous.

Une représentante du SPD. Berlin
« *On ne réussira la transition énergétique que si ses inconvénients et ses avantages sont partagés par tous, actuellement il y a trop d'injustices. On est tous d'accord sur les objectifs et les choix technologiques, il faut aussi que l'on se mette d'accord pour ne pas perdre les citoyens sur le chemin*. »

Sans décision en faveur d'une juste répartition des coûts et bénéfices de la transition énergétique, ce choix politique pourrait aboutir à une situation gagnant-perdant qui risque de creuser encore davantage les inégalités sociales et économiques.

2. Les inégalités socioéconomiques

Un niveau inadéquat de services énergétiques dans le logement, qu'il s'agisse de l'électricité ou du chauffage, se traduit par des conséquences socio-économiques individuelles (psychosociales, endettement, privation, stigmatisation etc.), par des conséquences sur la santé (effet du froid sur la santé, malnutrition en raison de l'incapacité à cuire les aliments etc.) et par des conséquences collectives (pauvreté, exclusion, injustice etc.). Ces craintes sont exprimées par de nombreux acteurs berlinois, qui constatent par ailleurs le creusement des inégalités en Allemagne, la hausse du taux de risque de pauvreté[57] et le nombre croissant d'emplois faiblement rémunérés[58]. Le cumul de ces vulnérabilités laisse apparaître le risque de précarité énergétique (Heindl et al. 2017).

2.1 Services énergétiques et polarisation entre groupes de revenus

La libéralisation des marchés européens de l'énergie, l'évolution des prix sur les marchés internationaux combinés au choix politique de transition énergétique en Allemagne ont contribué à une forte hausse des prix. Non seulement le loyer a augmenté de 21% et les

[57] Le taux de risque de pauvreté en Allemagne est passé de 14.7% en 2005 à 15.7% en 2015 (Statisches Bundesamt, https://de.statista.com)
[58] Le nombre d'employés à faibles revenus est passé de 6.06 millions d'individus en 2003 à 7.58 millions en 2015 (Statisches Bundesamt, https://de.statista.com)

charges (hors chauffage) de 24%, mais les prix de l'énergie ont crû encore plus fortement : de 102% entre 2000 et 2014 pour l'électricité, et de 74% pour les sources de chauffage (gaz, fioul et autres) sur la même période. Ces charges sont qualifiées par l'un des représentants de la GdW de « *2ème loyer* ». Et elles augmentent plus rapidement que le loyer réel.

Les charges de chauffage des locataires

Les charges de chauffage appliquées par les membres de la GdW (*warme Betriebskosten*) ont reculé de 2 cents en 2015 comparé à 2014 et s'élèvent à 1,11€/m2 (GdW 2016b). Toutefois, la tendance des coûts de chauffage est nettement à la hausse depuis le début des années 2000. Les prix du gaz payés par les consommateurs ont augmenté de 87% entre 2000 et 2015, ceux du chauffage urbain de 84% et ceux du fioul de 46% mais ils se sont légèrement infléchis depuis 2015 (GdW 2016b : 43). En 2014, pour les 114 membres berlinois de la fédération régionale (BBU) qui gèrent 483 875 logements, le prix moyen pour les frais de chauffage (chaleur et eau chaude sanitaire) s'élève à 0,87€ le m2 (BBU 2016a).

Les charges d'électricité

Les coûts de l'électricité ne sont pas intégrés dans les charges dans la mesure où chaque locataire dispose d'un contrat avec un fournisseur. Mais la hausse des prix de l'électricité est encore plus marquante depuis le début des années 2000. En 2016, les prix de l'électricité se sont stabilisés pour atteindre près de 30 cents/kWh à Berlin, 28,73 cents/kWh en moyenne en Allemagne. La part des taxes et redevances prélevées sur la facture d'électricité atteint 79% du prix payé par le consommateur final. Les taxes seules constituent 54% du tarif final.

La part des dépenses énergétiques par groupe de revenus

Si en moyenne les ménages allemands consacrent environ 30% de leur revenu disponible à leur habitation (y compris les charges), les ménages les plus vulnérables dépensent près de 50% pour les mêmes services. Une étude conduite par l'Institut Allemand d'Economie (DIW) en 2012 montre que l'électricité en 2011 ne représente en moyenne que 2,34% des dépenses de consommation des ménages et 8,30% si l'on ajoute les dépenses de carburant et de gaz (DIW 2012 : 4). Si l'on considère toutefois le groupe social aux revenus les plus modestes, la

part des dépenses pour l'électricité passe à 6-7%. Plutôt que les montants consacrés à l'électricité, ce sont les inégalités qu'ils représentent qui sont marquantes.

Un chercheur du DIW[59]
« *Si l'on se limite à la moyenne de consommation d'énergie, la moyenne des dépenses ne veut rien dire car l'électricité ne représente pas un grand poste en soi. C'est l'inégalité que cette dépense génère entre les groupes de revenu qu'il faut mesurer et examiner. Et l'on constate dans nos calculs que la part des dépenses pour l'électricité est plus importante pour les plus pauvres.* »

Les réformes sociales conduites par le gouvernement rouge-vert au milieu des années 2000 ont eu pour résultat une réduction du pouvoir d'achat des plus démunis et une précarisation du salariat. Combinée à la hausse des prix depuis le milieu des années 2000, l'effet ciseau entre revenus disponibles et prix de l'énergie s'aggrave et les inégalités entre groupes de revenus se creusent. L'organisation caritative, la Parité (*Der Paritätische Gesamtverband*), explique ainsi que, grosso modo, la facture d'électricité, à consommation égale, a augmenté en moyenne d'environ 30€ par mois. Pour la majorité des allemands, le prix de l'électricité ne menace pas leur accès aux services énergétiques. Mais le problème se pose évidemment pour les individus qui disposent de budgets très serrés tels que les travailleurs pauvres et les bénéficiaires de l'aide sociale. La hausse des prix de l'électricité menace l'accès aux services de base et à une vie décente. Le risque de précarité énergétique est ainsi étroitement lié aux situations de précarité et de pauvreté existantes.

2.1 Comportements de consommation contraints

Les études de différentes organisations (organisations caritatives, agences de l'énergie) révèlent une autre forme d'inégalité qui concerne, cette fois, les comportements de consommation. Les modèles statistiques de la Parité montrent par exemple que les 15% les plus modestes consomment en général 30% de moins que la classe moyenne et supérieure. Pourtant, ils paient davantage que les plus aisés.

Une première raison tient au fait que la plupart des catégories sociales aux revenus inférieurs sont les clients captifs des opérateurs locaux principaux (*Grundversorger*) qui

[59] Rencontré à Berlin en novembre 2012

pratiquent en général des prix supérieurs à leurs concurrents. Comme ces ménages ont plus de difficultés d'obtenir un rapport de solvabilité positif, ils ne peuvent pas changer de fournisseurs, en admettant qu'ils le souhaitent.

Une autre raison renvoie à l'équipement des ménages. En général les logements sont moins équipés que ceux de la classe moyenne – supérieure. Le problème de la facture tient à la mauvaise qualité de leur équipement plus énergivore. Ramené au niveau d'équipement, les ménages défavorisés consomment moins mais ils paient davantage pour un confort moindre. Cet effet est d'autant plus visible qu'une partie de ces consommateurs va restreindre sa consommation énergétique pour pouvoir payer les factures. Ces études contredisent les stigmatisations largement répandues parmi la classe politique et l'opinion publique selon lesquelles les plus pauvres gaspilleraient l'énergie.

A l'inverse d'autres études, comme celle réalisée pour la fondation Hans Böckler, montrent que les ménages les plus pauvres consomment davantage d'énergie au m2 en raison de l'inefficacité de leurs équipements et des performances énergétiques plus faibles de leur logement (Strünck et al. 2016), à l'instar de ce locataire :

> « *Mon logement est à l'ombre tout le temps, les plafonds sont très hauts, je suis juste au-dessus de la cave et le sol n'est pas isolé, donc parfois l'hiver je suis obligé de monter le thermostat à 30°C pour arriver à avoir une température de 20°C car toute la chaleur monte et moi j'ai froid.* »

Bien que ces comportements contraints soient reconnus par les organisations de conseil en énergie, aucune donnée systématique ne permet d'en appréhender l'ampleur. Mais dans tous les cas, les ménages font face à des situations d'inconfort et leurs besoins ne sont pas couverts. Ils doivent alors adopter des stratégies d'adaptation caractérisées par des impayés et/ou des privations. Mais au final les alternatives pour réduire le poids de l'énergie dans les dépenses restent limitées pour des individus dont les ressources sont faibles.

2.2 Installations énergétiques et stratégies d'adaptation

La ville de Berlin dispose de l'un des plus grands réseaux de chauffage urbain d'Europe mais essentiellement dans la partie Est de la ville. La plupart des logements à l'Est y sont raccordés et disposent d'un chauffage collectif. Ce système permet difficilement aux ménages d'adapter

leur consommation pour réduire la facture car les logements ne sont pas toujours équipés de compteurs individuels. Mais il les protège contre le débranchement. En outre, si tous les systèmes de chauffage ont besoin d'électricité pour fonctionner, il est toutefois limité pour le chauffage urbain ou au gaz. Le besoin d'électricité est bien différent dès qu'il s'agit de chaudières individuelles ou de chauffage à accumulation nocturne (*Nachtspeicheröfen*). En cas d'arriérés de paiement pour l'électricité, deux situations émergent : le fournisseur peut être amené à couper l'électricité et dans ce cas le ménage se voit également priver de chauffage ; le ménage restreint lui-même sa consommation de chauffage pour réduire l'accumulation de dette. Si le résultat est différent en matière d'impayés, il est identique en matière d'inconfort : le froid s'installe dans le logement. Actuellement les systèmes de chauffage au gaz et urbains sont prépondérants, mais le plan de protection climatique du gouvernement prévoit l'électrification du chauffage par les renouvelables d'ici à 2050 (BMUB 2016: 24). Son impact pourrait être dramatique s'il ne s'accompagne pas d'une réflexion sur le risque de précarité énergétique.

Les installations pour l'eau chaude sanitaire peuvent également représenter un poste de dépense important dans la mesure où une grande partie des logements disposent de chauffe-eau électrique dont l'âge et la qualité posent des problèmes d'efficacité et de coûts. C'est particulièrement le cas pour les familles nombreuses et les personnes qui ont besoin de soins. Se développent alors des comportements d'auto-restriction pour l'eau chaude.

Un conseiller énergie
« *Pour réduire sa consommation d'électricité et parce qu'il savait que le chauffe-eau était un problème, il ne se lavait pas régulièrement alors qu'il était en recherche d'emploi.* »

Toutefois cette problématique est limitée dans le cas des logements sociaux dont les installations sont plus récentes et mieux entretenues que dans le parc locatif privé. A défaut de pouvoir changer d'équipement ou de logement, de nombreux locataires aux loyers modestes restreignent leur usage énergétique pour pouvoir acquitter les factures au détriment du confort et du bien-être. D'autres à l'inverse laissent filer les factures et attendent les menaces de coupures pour chercher de l'aide. Mais certaines caractéristiques personnelles, telles que l'âge, la santé ou la présence d'enfants en bas âge, augmentent les besoins et limitent le choix de stratégies alternatives pour modifier les pratiques de consommation.

3. Les risques d'inégalités

Le lien entre vulnérabilité énergétique et conséquences sur la santé ou sur la reproduction générationnelle des comportements n'est pas ou peu étudié en Allemagne. Les quelques études disponibles soulignent toutefois que la non reconnaissance de la problématique énergétique, aujourd'hui, renferme des risques actuellement cachés mais qui pourraient s'avérer cruciaux à long terme.

3.1 La santé

Le premier concerne la santé. Le Royaume Uni est pionnier sur les recherches en matière de précarité énergétique et de santé. Elles ont montré les effets dévastateurs de températures inadaptées sur les maladies cardiovasculaires et respiratoires, sans compter les effets psychosociaux et les risques de dépression (Marmot review 2011). Des risques cachés existent lorsque des restrictions sont appliquées pour l'usage de l'eau chaude (problèmes d'hygiène) ou pour l'usage des appareils de cuisson (nutrition), par exemple. Des études modélisées sur le taux de surmortalité hivernale existent en Allemagne mais elles ne sont pas systématiques et sont rarement mises en relation avec le manque d'énergie (Reibling et Jutz 2017). Actuellement la formulation de la précarité énergétique à travers son impact sur la santé n'est pas à l'agenda.

3.2 Les enfants

Le second concerne l'impact générationnel de la précarité énergétique. Les conséquences de la précarité énergétique sur les enfants, en particulier lorsque les parents doivent restreindre leur consommation, sont peu, voire pas, étudiées. Pourtant faire grandir un enfant dans un environnement – partiellement - privé d'énergie risque d'entraîner des retards en matière de développement pour les raisons sanitaires évoquées plus haut (nutrition, hygiène, maladies) ; en matière d'apprentissage (absence de l'école pour cause de maladie, révision difficile des leçons lorsque le logement est peu chauffé et / ou peu éclairé) ; en matière de relations extrascolaires et de liens sociaux pour l'enfant dès lors que recevoir des visites à la maison est rendu difficile par le manque de confort. Ce risque à long terme n'est pas à négliger si l'on considère que l'accès à des services énergétiques adéquats permet une participation sociale, économique, culturelle et démocratique (Sen 2010, Nussbaum 2011). La capacité des

ménages à accéder à des services énergétiques adaptés à leurs besoins a ainsi non seulement un effet sur leur confort immédiat mais également sur le bien-être à long terme de l'ensemble de la famille.

3.3 Les séniors

Enfin, le troisième groupe à risque concerne les séniors. Ce groupe de population a un besoin plus important de chaleur dans la mesure où les personnes âgées passent de longues heures à la maison et où elles souffrent souvent de problèmes de santé. Or, le système de retraite a subi des réformes qui ont durci les conditions d'éligibilité, réduit le niveau général des pensions, ajouté un volet privé croissant dès 2002[60] et menacent le pouvoir d'achat des plus fragiles. Dans ce contexte, la question de leur capacité à couvrir l'ensemble de leurs besoins, y compris les services énergétiques, est posée. Les organisations caritatives craignent un appauvrissement général de cette génération. Les entreprises de logement, quant à elles, constatent déjà des comportements inquiétants de la part de leurs locataires plus âgés qui tendent à réduire leur consommation de chauffage par crainte de ne pouvoir honorer leurs factures. Le risque de précarité énergétique lié à l'âge semble ainsi constituer une problématique sociale émergente en Allemagne, mais non reconnue.

Pour conclure, nous avons montré que la problématique de l'accès à des services énergétiques adéquats n'est certes pas un sujet politique en Allemagne. Mais elle révèle, en revanche, différentes formes d'inégalités qui polarisent la société allemande. Qu'elles soient systémiques ou individuelles, elles reflètent l'absence d'alternatives pour certains groupes sociaux autant en matière de logement que d'accès à l'énergie ou d'équipements. Elles portent en elles un risque de tensions sociales, d'autant plus sérieux que les écarts entre riches et pauvres se sont creusés et peuvent encore se détériorer avec l'arrivée massive de réfugiés.

CHAPITRE 3. LES DIFFICULTES DES BAILLEURS COMME ACTEUR DE LA TRANSITION ENERGETIQUE

Les entreprises de logement disposent de leviers pour réduire les charges énergétiques grâce à la maîtrise des éléments techniques du bâti, notamment l'amélioration des systèmes de

[60] Il s'agit des « *Riesterrente* », d'après le nom de Walter Riester réformateur de la loi sur les retraites en 2002.

chauffage, la rénovation thermique ou encore l'intégration d'énergies renouvelables. Leur action technique s'inscrit principalement dans les objectifs de réduction d'émissions de carbone du gouvernement allemand[61]. En revanche, si les bailleurs peuvent influencer les contrats et la consommation d'électricité pour les communs, ils n'ont aucun droit de regard sur la consommation électrique des locataires dans la mesure où chaque locataire a un contrat propre avec un fournisseur. Malgré les possibilités d'action dont ils disposent pour améliorer le confort des locataires et diminuer le poids du « *2ème loyer* » dans les dépenses, les acteurs du logement se heurtent aussi à des difficultés de mise en œuvre d'ordre bureaucratique et partenariale.

L'une d'entre elles concerne les contradictions liées à la rénovation thermique. Les contraintes normatives pèsent sur les coûts d'investissement alors que les effets sur la facture des locataires ne sont pas garantis. La réhabilitation, loin de réduire la dépense risque au contraire de l'augmenter par différent biais (report de charge, effet rebond, écarts de calculs entre économies théoriques et réelles notamment), et donc d'accroître la précarité. Ce constat oblige les entreprises de logement à choisir entre rénovation complète qui génère des coûts excessifs pour les populations peu solvables ou rénovation partielle qui peut être conduite à moindre coût.

La seconde tient à la parcellisation des responsabilités et qui rend la coopération plus difficile. Comme la précarité énergétique n'est pas reconnue en tant qu'objet de l'action publique en tant que tel, chaque acteur l'aborde avec sa propre routine professionnelle et sa propre vision du problème, sans que ne soit pris en compte le caractère multidimensionnel du phénomène.

1. Complexité des programmes d'efficacité énergétique

Le gouvernement allemand s'est engagé dans une politique de transition énergétique dont l'un des piliers vise à réduire les émissions de CO2 dans tous les secteurs. Celui du logement est en première ligne. Or, la responsabilité de la mise en œuvre des mesures se répartit de manière assez inégale au sein de ce secteur. Les propriétaires privés sont peu engagés en raison des coûts impliqués. Il en résulte que le marché locatif privé se trouve dans un état thermique peu satisfaisant autant au regard du confort des locataires que des émissions de CO2. La politique climatique du gouvernement appliquée au logement repose alors

[61] Objectif de réduction de GES de 40% d'ici 2020 et de 85-90% d'ici 2050, production d'énergie renouvelables de 40-45% d'ici 2020 et 55-60% d'ici 2035

essentiellement sur les entreprises de logement. Les mesures d'amélioration thermique sont également souvent présentées comme un moyen de prévenir l'apparition de la précarité énergétique. Mais la modernisation du bâti représente-t-elle vraiment un moyen de prémunir les ménages contre des factures énergétiques élevées ? La réponse à cette question est loin d'être univoque en raison du cadre régulatoire et financier imposé aux entreprises de logements qui fait souvent s'opposer objectifs climatiques et objectifs de logements abordables.

1.1 Le mauvais fonctionnement de l'ordonnance EnEV

Le concept de transition énergétique du gouvernement allemand repose sur trois piliers : le déploiement des énergies renouvelables, la réduction des émissions de CO2 et l'efficacité énergétique. A ce titre, un objectif de 2% de rénovation annuelle a été fixé mais actuellement le taux de rénovation atteint à peine 1% (0,8%) en raison des coûts que les opérations génèrent. L'ordonnance sur les économies d'énergie (*EnEV – Energieeinsparungsverordnung*), entrée en vigueur dès 2002, impose des normes de plus en plus exigeantes en matière d'efficacité énergétique et d'économies d'énergie. Depuis 2016 de nouveaux standards, plus élevés que les précédents, s'appliquent. Les entreprises de logement parlent de « *EnEV renforcée* » (« *verschärfte EnEV* »). La norme à atteindre est calculée sur la base du besoin en énergie primaire du bâtiment. Jusqu'à présent ce standard était évalué en fonction d'un ratio entre les émissions de chaleur de l'enveloppe du bâtiment et le volume chauffé. La nouvelle règle en vigueur depuis 2016 oblige de respecter un niveau de référence virtuel et exige de réduire le besoin annuel en énergie primaire de 25%. Concrètement, le besoin en chauffage ne doit pas excéder entre 40 et 70kWh/m2/an pour un niveau de température d'au moins 19°C dans le logement. Pareils standards risquent de générer des coûts de construction supplémentaires estimés à 7% alors que les revenus des entreprises de logement de la GdW se sont tendus (GdW 2016b). Tous les interlocuteurs rencontrés s'entendent sur l'inefficacité de l'EnEV 2016.

Selon la Deutscher Verband für Wohnungswesen, Städtebau, und Raumordnung e. V. « *L'EnEV ne fonctionne pas, il y a trop d'écarts entre le modèle de calcul initial et les résultats réels.* ».

Pour les immeubles anciens, si les travaux de rénovation concernent moins de 49% du bâtiment, aucune obligation en matière d'efficacité énergétique n'est imposée. Au-delà, les entreprises de logement doivent respecter le code de la construction et les exigences EnEV. C'est dire les choix qui pèsent sur les entreprises de logement, entre rénovation partielle ou profonde.

1.2 Le report de charges et la priorisation des mesures

Lorsqu'une action de rénovation est mise en œuvre, les entreprises de logement peuvent reporter jusqu'à 11% des coûts de l'opération sur les loyers. Or si elles appliquent cette règle, une action de rénovation complète peut contribuer à faire augmenter le loyer de 2,5-3€ au mètre carré, soit une hausse de loyer de 100 à 120€ selon la taille du logement. Pareille augmentation n'est pas tenable pour les ménages du logement social. Si le loyer augmente, les locataires vont devoir réduire d'autres postes de dépenses ou déménager. Dans ce contexte les vieux immeubles non rénovés deviennent des logements sociaux, de fait. Or, loin de respecter les normes de construction énergétique modernes, ils sont des gouffres financiers pour le chauffage et aggravent les difficultés des ménages et les inégalités. Les investissements liés une rénovation profonde ont souvent pour corollaire l'éviction des plus pauvres. Pratiquer une réhabilitation thermique complète risque alors de détruire la structure sociale du quartier car les familles vont chercher un loyer moindre dans des quartiers non réhabilités.

Afin d'éviter pareille situation, le Sénat de Berlin impose aux entreprises communales de logement de ne reporter que 6% des coûts de la rénovation. La ville de Berlin[62] veut promouvoir la rénovation thermique et s'appuie sur ses six entreprises municipales de logement pour y parvenir. La nouvelle coalition rouge-rouge-vert, fortement engagée dans la politique sociale et dans la politique climatique et environnementale, va même plus loin et insiste pour que les opérations de rénovation thermique représentent un investissement neutre en termes de loyers. Plus précisément, si les travaux font augmenter le loyer, cette hausse devra être compensée par les économies sur la facture énergétique. Financièrement, pareille politique est intenable aux yeux des entreprises de logements.

La fédération des entreprises de logement du Land Berlin – Brandebourg

[62] A noter qu'à Berlin 87% des logements ont subi une opération de modernisation complète ou partielle avec des standards plus élevés à l'Est qu'à l'Ouest de la ville.

« *Politiquement c'est une belle annonce, mais dans la pratique ce n'est pas possible de procéder à des rénovations neutres financièrement. Cette approche met les entreprises de logement dans une situation financière préjudiciable* ».

Par leurs travaux, les entreprises de logement sont accusées de contribuer à l'augmentation des loyers et d'aggraver la situation socio-économique des ménages. Dans les cas extrêmes, ces derniers pourraient être amenés à déménager vers des logements aux loyers plus faibles mais moins efficaces. Dans d'autres cas ils risquent de devoir faire face à des arriérés de loyers et des dettes énergétiques ou encore de réduire leur consommation pour diminuer les charges de chauffage et/ou d'électricité. Conscients de ce dilemme propriétaires-locataires, les opérateurs de logements sociaux doivent choisir les mesures 1. qui génèrent les réductions d'émissions de CO2 les plus importantes, 2. qui aient les effets les plus rapides sur l'efficacité énergétique et 3. qui soient économiquement supportables autant pour le bailleur que pour les locataires. C'est pourquoi, avant de lancer des travaux sur l'enveloppe thermique du bâtiment, les entreprises essaient d'abord d'examiner l'ensemble du système d'approvisionnement en chauffage et d'eau chaude sanitaire afin d'apporter les améliorations qui peuvent avoir un impact important sur le confort et les charges énergétiques à moindre frais pour les différentes parties (BBU 2016b).

Une urbaniste berlinoise
« *Les bailleurs doivent envisager le type de travaux qui restent socialement acceptables pour améliorer le confort sans pousser les locataires au déménagement ni augmenter les loyers de manière inconsidérée.* »

1.3 Un besoin de flexibilité des mécanismes de financement

Les entreprises de logements sont, par ailleurs, confrontées à une baisse de leur revenu en raison du plafonnement des loyers dans le logement social, de la hausse moyenne de 45% des coûts de la construction et de l'augmentation des exigences de performances énergétiques (GdW 2016). A l'échelle du territoire allemand, les taux de rentabilité atteignent entre 4 et 5%. Cette situation a deux conséquences clés pour le marché de l'immobilier.

Les entreprises de logement s'engagent moins dans la construction de nouveaux logements bien que cette activité reste importante. En 2015 les membres de la GdW ont investi 4,2 milliards d'euros dans la construction de 17 000 nouveaux logements, pour le marché locatif, soit un tiers de l'offre totale, en hausse de 10,7% comparé à l'année précédente (GdW 2016b : 15). Mais ce nombre est insuffisant pour couvrir la demande.

La GdW
« *Le nombre de nouveaux logements est insuffisant, il faudrait construire 400 000 logements dans les 10 ans pour couvrir les besoins.* ».

Elles ont davantage de difficultés pour assumer les rénovations importantes du parc existant. Les autorités publiques, souvent partenaires d'opérations de construction et de rénovation urbaine, sont également confrontées à de fortes pressions budgétaires qui se traduisent par une plus faible capacité d'engagement.

Des mécanismes de soutien financier sont mis en place par la KfW - l'établissement de crédit pour la reconstruction, et par la banque d'investissement de Berlin (IBB) – *Investitionsbank Berlin*. Mais le recours à ces programmes impose des standards d'efficacité énergétique qui doivent se conformer aux prescriptions de la loi EnEV. Plus la rénovation est complète, plus le taux d'intérêt est faible ou l'aide à l'investissement importante. Mais dans ce cas les banques d'investissement peuvent exiger certaines technologies spécifiques pour l'isolation et le système de chauffage. Les entreprises de logement se trouvent donc tiraillées entre deux objectifs qui leur sont fixés par le gouvernement : contribuer aux objectifs climatiques ou fournir des logements abordables à tous. Or, ces deux axes s'opposent dès lors qu'il s'agit d'appliquer les exigences énergétiques imposées par les programmes de financement. Qu'il s'agisse de programmes de rénovation à l'échelle d'un quartier ou d'un immeuble, les acteurs rencontrés réclament une clarification et une simplification des cadres régulatoires, davantage de possibilités pour combiner différentes sources de financement ainsi qu'une flexibilité dans l'application de règles et de standards qui représentent aujourd'hui davantage un frein qu'une incitation. L'engagement des entreprises de logement en faveur de mesures de rénovation thermique dépend des conditions d'application et des impacts de ces programmes sur les loyers car elles veulent éviter que les efforts climatiques soient réalisés aux dépens des locataires. Une solution consiste à adapter l'impact sur les loyers en fonction des capacités de paiement des locataires. D'un point de vue économique, cette solution est la plus adaptée.

D'un point de vue social elle peut s'avérer juste dans la mesure où chacun contribue à hauteur de ses moyens. Cependant pareille pratique soulève la question de l'acceptation des plus aisés à payer pour les plus modestes.

1.4 Un écart entre économies attendues et réelles

Pourquoi les instances de représentation des bailleurs considèrent-elles que l'option des rénovations qui seraient neutres financièrement pour le locataire, n'est pas envisageable ? Notamment parce que les travaux d'amélioration thermique génèrent rarement les économies d'énergie attendues, car le calcul de ces dernières est fondé sur des modèles qui ne tiennent pas compte de la réalité du comportement des locataires. Avant d'envisager la mise en œuvre des travaux, des spécialistes évaluent le potentiel d'économies d'énergie sur la base d'une consommation moyenne et de prix de l'énergie moyens à l'instant *T*. Or, il s'avère que 1. la consommation réelle est souvent inférieure aux évaluations initiales ; 2. la volatilité des prix de l'énergie peut réduire les prévisions à néant ; et 3. les estimations misent sur une baisse de la consommation qui n'est pas garantie. Dans tous les cas, le locataire doit porter une partie des coûts des travaux sans nécessairement en voir les effets positifs.

Une urbaniste
« *Pendant longtemps la péréquation entre loyer et baisse des charges de chauffage a bien fonctionné mais avec la baisse du prix du gaz et la hausse des coûts de construction, les économies énergétiques ne permettent plus de compenser le report des coûts de la rénovation*.»

En outre, les entreprises de logement ont pu également observer un effet rebond parmi leurs locataires. Comme leur a été promis un meilleur confort à moindre coût, ils ont tendance à augmenter la température intérieure pour un meilleur confort et finalement les économies attendues ne se concrétisent pas. La BBU a également constaté un autre phénomène qui explique pourquoi les économies ne se matérialisent pas. Dans les logements non rénovés les consommations sont généralement inférieures à la moyenne de sorte que les évaluations modélisées des économies attendues après rénovation ne sont pas adaptées au comportement de consommation avant rénovation. En effet, dans un logement non rénové, les locataires savent gérer leur consommation car ils craignent les factures et développent des stratégies d'adaptation pour faire face à leurs besoins. Or, dans un logement rénové, les charges de

chauffage sur lesquelles les ménages pouvaient économiser se transforment souvent en charges fixes. Si ces dernières sont favorables pour les ménages qui consommaient beaucoup avant la rénovation, en revanche, elles sont défavorables pour des ménages qui avaient tendance à réduire leur consommation. Ceux-ci se retrouvent alors privés d'une ressource d'adaptation qui leur permettait de jongler entre niveau de confort et facture. En outre, dans les logements modernisés, ils doivent adapter leur comportement à des technologies qu'ils ne maîtrisent pas ou peu et ils ne savent pas comment optimiser le ratio confort – consommation – coûts. Tels sont également les résultats d'une étude conduite par les chercheurs Wolff, Schubert et Gill qui montrent que les attentes liées aux économies d'énergie produites par les politiques de rénovation dépendent de la manière dont les modèles intègrent les caractéristiques techniques du bâtiment mais également le comportement subi ou voulu des ménages ainsi que les besoins individuels (Wolff, Schubert, Gill 2016).

S'opposent également les effets des mesures à court terme qui peuvent être négatifs en raison des hausses de loyers et les risques d'éviction des plus pauvres et les effets à long terme qui peuvent protéger contre les futures augmentations des prix de l'énergie et améliorer confort et patrimoine. L'analyse de l'agence de l'énergie allemande (DENA) publiée par GdW-FAW/N sur l'évolution comparative des loyers et des coûts de chauffage dans les logements rénovés et non rénovés montrent ainsi l'intérêt à long terme de disposer d'habitations modernisées.

Tableau 4 : Scénario des loyers et des coûts de l'énergie dans les immeubles rénovés et non rénovés (en €)

	Immeubles non rénovés			Immeubles rénovés énergétiquement		
Année	Loyer	Coûts de l'énergie pour le chauffage et l'eau chaude	Loyer total	Loyer	Coûts de l'énergie pour le chauffage et l'eau chaude	Loyer total
2008	472.80	133.60	606.40	612.80	20.00	632.80
2013	509.60	178.40	688.00	660.00	26.40	686.40
2018	548.80	238.40	787.20	711.20	36.00	747.20
2028	636.80	428.00	1064.80	825.60	64.00	889.60

GDW – FAW/N, 2011, *Die soziale Dimension des Klimaschutzes und der Energieeffizienz im Kontext von Bau und Wohnungswirtschaft*, p. 37

Cependant, une étude conduite pour la GdW sur les parcours résidentiels montre que plus la rénovation est importante plus le risque est grand d'aggraver la ségrégation sociale et la polarisation de la demande de logements. L'amélioration de l'efficacité énergétique conduit à des parcours résidentiels socialement polarisés en fixant les ménages pauvres dans des immeubles et quartiers non rénovés tandis que la demande pour les logements rénovés est portée par les jeunes ménages aisés et par les « pionniers écologiques ».

Tableau 5 : Tendances des parcours résidentiels en fonction des revenus et de l'état des propriétés

	Ménages jeunes à forts revenus (et pionniers verts)	Ménages âgés à forts revenus	Ménages à revenus faibles
Nouveaux logements	Hausse de la demande	Stable	Stable
Logements existants rénovés	Hausse de la demande	Stable	Baisse de la demande / déménagement
Logements existants non rénovés	Baisse de la demande / déménagement	Stable	Hausse de la demande

GDW – FAW/N, 2011, *Die soziale Dimension des Klimaschutzes und der Energieeffizienz im Kontext von Bau und Wohnungswirtschaft*, p. 30

C'est là probablement tout le paradoxe de la gestion du risque de précarité énergétique par la rénovation thermique. Supposée prévenir la précarité énergétique, elle tend au contraire, à reproduire les inégalités sociales ainsi que les processus de précarisation et de ségrégation sociale. Malgré le soutien financier auquel de telles opérations peuvent prétendre, la mise en œuvre de programmes de rénovation reste donc confrontée au dilemme locataire – propriétaire. Il renvoie à la question du partage des coûts et bénéfices de l'amélioration du bâti, dès lors que la rénovation concerne des locataires à faibles revenus et qui, pour toutes les raisons évoquées plus haut, ne créé pas toujours des situations gagnant - gagnant. Pareille situation tend à remettre en cause l'intérêt de la rénovation thermique complète et oblige les

entreprises de logement à prioriser le type de réhabilitation en fonction du principe coûts-bénéfices.

2. Les paradoxes de la transition énergétique

La levée des monopoles électriques régionaux en 1998 suite à la libéralisation du marché de l'électricité, l'accès non discriminatoire au réseau pour des tiers ainsi que l'introduction des tarifs d'achat représentent un contexte favorable à l'entrée de nouveaux producteurs d'électricité sur le marché, tels que les entreprises de logement. Toutefois, si ces dernières se sont impliquées de longue date dans la production de chauffage « propre » en coopération avec les fournisseurs de chauffage, notamment les régies municipales (*Stadtwerke*), leur engagement plus large dans la production d'électricité se heurte à des questions techniques, fiscales, légales et organisationnelles difficiles à régler (GdW 2013). Leur résolution conduit les entreprises de logement à développer de nouveaux modèles.

2.1 Les freins

En 2016 le gouvernement a adopté une nouvelle loi sur les énergies renouvelables (§ 95 Nr. 2 EEG 2017) qui prévoit de faire participer les locataires aux avantages de la transition énergétique, appelée l'électricité pour les locataires (*Mieterstrom*). Cette loi permet, en théorie, aux propriétaires de l'immeuble d'investir dans des panneaux solaires et de faire profiter les locataires d'une électricité moins chère. Cette condition s'applique uniquement si ce dernier décide d'acheter son électricité auprès du propriétaire des installations qui devient de fait fournisseur. Or, ce mécanisme représente un obstacle non négligeable à l'engagement des entreprises de logements. Le problème le plus important qu'elles soulèvent renvoie à la situation fiscale du métier de bailleur. Dans son métier de fournisseur de logement, il est exonéré de taxe professionnelle (*Gewerbesteuer* de 19%) qui ne s'impose donc pas aux loyers perçus. Si la même organisation investit dans les énergies renouvelables, injecte de l'énergie dans les réseaux et vend l'électricité ainsi produite à ses propres locataires, elle change de métier et perd son exemption fiscale. Elle ne peut à la fois être fournisseur de logement et d'énergie et bénéficier de ce régime fiscal particulier. En outre, la construction juridique de l'autoconsommation est également une limite.

La GdW

« *S'il y a un contrat entre plus de deux personnes, on ne peut plus parler d'autoconsommation, on devient fournisseur, alors comment faire avec des locataires qui en plus changent de logements ?* »

2.2 Le développement de nouveaux modèles

Pour contourner ces freins, les quelques entreprises – essentiellement municipales - qui se lancent dans l'électricité pour les locataires, telles que Gesobau[63] ou Gewobag[64], tentent de développer de nouveaux modèles.

La première s'appuie sur des contrats avec des prestataires, que ce soit des régies municipales ou des agences spécifiques, telles que la Berliner Energie Agentur. Le prestataire utilise alors le toit des immeubles pour installer des panneaux solaires en accord avec l'entreprise de logement et vend l'électricité ainsi produite aux locataires à un prix concurrentiel dans le cadre d'un contrat classique entre fournisseur et client résidentiel. Ce modèle s'applique également pour les centrales de cogénération. La BBU plaide pour que les installations renouvelables puissent être utilisées à l'échelle d'un quartier plutôt qu'à la seule échelle de l'immeuble dans le cadre de la loi sur l'électricité aux locataires.

La seconde, Gewobag, a créé une filiale dédiée aux services énergétiques Gewobag ED, qui prend en charge la gestion de l'énergie pour Gewobag et signe des contrats avec des prestataires de production de chaleur et d'électricité. Depuis 2014 ils ont mis en place un modèle de fourniture de courant aux locataires de Gewobag sous le nom « *Quartier-Strom* ». Gewobag ED est une filiale, responsable, au nom de Gewobag, des opérations de rénovation thermique mais également de la production et la fourniture décentralisée d'électricité et de chaleur à un prix abordable et de la réduction des émissions de CO2.

Un responsable de Gewobag ED

« *Nous ne sommes pas devenus nous-mêmes producteurs, nous sous-traitons à des fournisseurs qui ont l'obligation de faire un contrat d'électricité et de chaleur à nos locataires à un prix abordable et comme l'activité énergétique et la gestion de logements est séparée, il n'y a plus de problème avec la taxe professionnelle.* »

[63] Gesobau est l'une des grandes entreprises communales de Berlin qui dispose de 41 000 logements avec une perspective de 52 000 d'ici 2026

[64] Gewobag est une entreprise communale qui compte près de 60 000 logements sur la région berlinoise et plus de 100 000 locataires.

La BBU a par ailleurs mis en place un programme de recherche sur les logements intelligents – ProSHAPE - soutenu par le ministère de l'économie et de l'énergie afin de mieux adapter l'offre et la demande d'énergie. La digitalisation des logements permettrait ainsi de gérer l'énergie décentralisée à l'échelle d'un immeuble et d'un quartier. La consommation d'énergie pourrait être optimisée en fonction de tarifs dynamiques. Couplées au réseau d'électricité, les mini-centrales pourraient également stabiliser le réseau. Mais pour y parvenir, des initiatives telles que le « *Mieterstrom* » doivent pouvoir être mises en œuvre.

La fédération des entreprises de logement (GdW) essaie de négocier avec le ministère des finances allemand pour obtenir davantage de flexibilité. Mais il convient de constater que le gouvernement n'a pas non plus intérêt à perdre trop de contributeurs au financement de la transition énergétique. Plus l'énergie est décentralisée, moins le gouvernement perçoit les redevances sur les réseaux et la taxe sur les énergies renouvelables, ce qui ne fait pas l'affaire de sa politique énergétique. Enfin, une loi qui aurait dû permettre de flexibiliser l'installation et l'approvisionnement d'énergies renouvelables n'a pas obtenu de majorité politique au Parlement au printemps 2017. Nombreux sont les freins qui empêchent les bailleurs de devenir des acteurs à part entière de la transition énergétique.

Un responsable de la BBU
« *Les entreprises du logement ne pourront pas tout assumer, elles ont besoin que le gouvernement autorise une plus grande flexibilité dans la mise en œuvre, fixe des priorités et répartisse mieux la charge de de la transition énergétique entre les différents secteurs*. »

CHAPITRE 4. ECONOMIES D'ENERGIE ET ACTION SOCIALE

Le chapitre précédent a montré le manque d'efficacité des mesures de réhabilitation énergétique et de l'inadaptation des lois de transition énergétique pour réduire le poids de l'énergie dans le budget des locataires. Quels autres moyens d'action restent alors à la disposition des entreprises de logement ? Ils sont au nombre de deux.

Les bailleurs cherchent à obtenir les meilleurs tarifs auprès des entreprises d'énergie et n'hésitent pas à changer de fournisseur pour faire jouer la concurrence.

Ils tentent également de diffuser une culture de l'économie d'énergie parmi leurs locataires. Mais cette fonction est essentiellement déléguée aux associations locales.

Toutefois cette double démarche a elle aussi une portée limitée.

Dans le premier cas, le niveau des taxes sur l'énergie est tel que la baisse des tarifs est toute relative.

Dans le second cas, la coopération entre entreprises de logement et associations est très partielle et n'aboutit pas nécessairement aux changements de comportement escomptés.

1. Les capacités de négociation des prix de l'énergie

Les entreprises de logement disposent de faibles marges de manœuvre pour influencer les tarifs de l'énergie. Elles peuvent toutefois essayer de négocier des tarifs avec les fournisseurs d'énergie afin de faire baisser les charges pour les parties communes. La BBU réalise tous les ans un benchmark des coûts d'exploitation pour estimer l'évolution des coûts pour l'électricité des communs, le chauffage et l'eau chaude qui représentent environ un tiers des frais de fonctionnement. Tous les ans, la fédération des entreprises de logement à Berlin et Brandebourg met à disposition de ses membres un comparateur de prix par zone et par tarif (BBU 2016c). Elle essaie d'inciter ses membres à changer de fournisseur et lorsqu'un nombre suffisant d'entreprises est prêt à changer, la BBU peut négocier les prix avec les fournisseurs. Chaque entreprise signe ensuite un contrat individuel sur la base de l'offre collective obtenue. Pareille approche est très valable pour le gaz, elle est moins attractive pour le chauffage urbain en raison des installations techniques, elle est limitée pour l'électricité. Pour cette dernière, sur un prix moyen de 30 cents, la négociation ne peut porter que sur environ 20% du prix de l'électricité dans la mesure où près de 80% du coût dépend de taxes et redevances.

En Allemagne il n'existe pas de tarif social et la pratique des compteurs à prépaiement est peu courante, seulement 17 300 compteurs à prépaiement sont installés à l'initiative du fournisseur (Bundenetzagentur 2016 : 193). Les entreprises de logement n'y sont toutefois pas favorables en raison des coûts plus élevés qu'ils représentent pour les locataires et du risque d'auto-déconnection. La majorité des abonnés paient leur énergie par prélèvement mensuel dont le montant repose sur une évaluation des consommations annuelles. Ils reçoivent ensuite une facture de régularisation par an. Si les associations critiquent les conséquences parfois désastreuses sur le budget des ménages de la facture de régularisation, les entreprises de logement de leur côté ont tout fait pour contrer l'initiative de la Commission Européenne qui envisage de fonder les prélèvements mensuels sur la base de la consommation réelle grâce à

l'individualisation des frais de chauffage. La Commission Européenne arguait que pareille démarche permettrait aux consommateurs de mieux suivre leur consommation, d'éviter les effets « surprises » de la régularisation et de responsabiliser les consommateurs par rapport à leur comportement de consommation. Toutefois cette proposition ne tient pas compte des coûts induits par le relèvement des compteurs et l'établissement de la facture mensuelle.

La GdW
« L'installation de compteurs individuels pourrait représenter un coût de près de 400 millions supplémentaires qui seraient alors reportés sur les consommateurs. »

Quant aux compteurs intelligents, aucune pression directe n'est exercée actuellement pour leur déploiement, les dimensions de la protection des données, de leurs coûts d'installation et de la difficulté de mise en œuvre continuent à poser problème.

2. L'accompagnement vers les économies d'énergie : une portée limitée

Comme nous l'avions déjà mentionné plus haut, les locataires se trouvent captifs des choix techniques réalisés par les bailleurs et de la hausse des tarifs de l'énergie. La seule marge de manœuvre dont ils disposent repose sur l'adaptation de leur comportement de consommation d'énergie à leurs capacités de paiement. Le gouvernement allemand a considéré que l'éducation aux économies d'énergie représentait une pièce maîtresse de la transition énergétique. Toutefois cette démarche se heurte à la difficulté de mobiliser les ménages et aux réticences des partenaires locaux à soutenir ces projets.

Le gouvernement considère qu'un bénéficiaire de l'aide doit faire des efforts pour « mériter » ce soutien. Ce principe constitue la base de l'Etat social allemand depuis l'introduction des lois Hartz IV en 2005 : la société apporte une aide mais l'individu doit se responsabiliser et se donner les moyens d'agir pour se prémunir contre de futures difficultés (*Hilfe zur Selbsthilfe*). Le consommateur-acteur doit également contribuer à la réduction des émissions de carbone et limiter sa demande d'énergie pour soutenir la réussite de la politique de transition énergétique. Le gouvernement part ainsi de l'idée qu'un fort potentiel d'économies d'énergie existe parmi les ménages pauvres, ce qui, on l'a vu, est loin d'être vérifié. Les conseils à l'énergie à domicile portés par Caritas et l'agence de l'énergie et du climat *(Bundesverband des Energie- und Klimaschtuzagenturen Deutschlands* (eaD) e.V, le *Stromsparcheck,* sont

financés par le ministère de l'environnement qui cherche à diffuser une culture de l'économie d'énergie parmi les ménages Hartz IV. Ce service est gratuit. Quant au projet « vérification de l'énergie » (*Energiecheck*) de la centrale de consommateurs il est soutenu par le ministère de l'économie et de l'énergie et s'adresse à tous les ménages.

Dans le cadre du projet de Caritas, les visites à domicile donnent lieu à un rapport sur les modes de consommation et les potentiels d'économie et rendent les comportements de consommation plus transparents à des ménages qui n'en sont pas toujours conscients. Des petits objets peuvent être distribués gratuitement dès lors qu'ils sont pertinents et aident à réduire la consommation (réducteur de pression d'eau, ampoules basse-consommation, etc.). A ce jour 250 000 ménages ont bénéficié du programme *Stromsparcheck*[65] depuis 2008 en Allemagne et 12 211 ménages à l'échelle berlinoise. En moyenne à Berlin les factures ont baissé d'environ 147€ par an pour l'électricité, 53€ pour le chauffage et l'eau chaude et 92€ supplémentaire en cas de changement de réfrigérateur. Rapporté à l'argent public versé aux ménages modestes, les porteurs du *Stromsparcheck* ont évalué l'économie pour les communes à 157€ et pour le gouvernement fédéral à 122€ par an pour chaque visite à domicile réalisée. Toutefois Caritas comme la centrale de consommateurs font face à des réelles difficultés de mise en œuvre.

L'accès aux ménages représente un problème de taille. Bien que des campagnes d'information soient lancées, et que Caritas tiennent des stands devant les soupes populaires et les services sociaux, les ménages restent difficiles à mobiliser. Ces derniers doivent faire une démarche auprès des porteurs du projet et exprimer leur intérêt pour une visite à domicile. Or, pour faire ce premier pas, les ménages doivent avoir conscience du problème et de leur responsabilité, évaluer les options et avoir la capacité d'agir (Dangschaft 2017 : 110). Compte tenu du contexte social, économique et culturel du groupe cible, il ne s'agit pas d'une démarche évidente pour toutes les raisons connues des travailleurs sociaux et qui tiennent à, la honte de demander de l'aide, aux difficultés linguistiques, parfois, à la crainte des questions, et de l'incapacité à y répondre, ou encore la peur de voir leurs réponses utilisées contre leurs intérêts si ce n'est même la réticence à laisser un étranger pénétrer sa sphère privée etc. Il n'est d'ailleurs pas rare que, malgré ce premier pas, les ménages annulent la visite ou soient absents au moment de celle-ci.

[65] A son lancement ce projet se nommait Stromsparcheck, puis Stromsparcheck-Plus pour se nommer aujourd'hui Stromsparcheck-Kommunal. Chaque étape a fait évoluer le contenu et le fonctionnement du projet mais l'intention d'inciter à un comportement économie en énergie est conservée. Nous continuons à utiliser ici son appellation initiale.

Le manque de coopération entre les porteurs de projet et les autres acteurs concernés (communes, entreprises de logement, agences de l'emploi par exemple) est un autre frein au succès du projet. Dans la mesure où l'agence de l'emploi (Jobcenters) ou les services sociaux de la ville sont sollicités pour le paiement des frais de chauffage, il serait imaginable qu'ils aient intérêt à proposer aux personnes aidées de rencontrer un conseiller énergie afin de promouvoir les économies d'énergie et réduire le montant des aides versées. Une forme de relais pourrait ainsi exister entre les administrations et les organisations porteuses du projet. Pourtant cette coopération est loin d'être systématique. Elle est plus facile à mettre en place avec les organisations qui conseillent les ménages sur les questions d'endettement. Elle reste également difficile avec les entreprises de logement. Une tentative de coopération l'illustre : lors de la rénovation du quartier berlinois, Märkisches Viertel[66], l'entreprise de logement municipale Gesobau qui dispose de 15 000 unités (sur 17 000) dans ce quartier a mis en place un projet exemplaire de réhabilitation. Alors que les charges s'élevaient à 3,53€m2 avant la rénovation (80% supérieure à la moyenne), la rénovation devait permettre de réduire de 30% la consommation d'énergie. Isolation, nouvelles huisseries, nouveau système de chauffage (centrale cogénération biomasse, solaire thermique), contrôle intelligent à distance de l'usage de l'eau froide, de l'eau chaude et de chauffage, bref, toutes ces opérations devaient réduire les factures d'énergie. Afin d'aider les locataires à réaliser les économies attendues, Gesobau a sollicité le *Stromsparcheck* pour développer un projet de sensibilisation aux économies d'énergie aux locataires arrivés dans ces logements réhabilités. Bien qu'exemplaire, la portée de cette coopération a été limitée par le manque de mobilisation des locataires et des équipes du bailleur.

Berliner Energie Agentur

« *Ce projet montre que ce n'est pas suffisant de communiquer par écrit et d'avoir le financement, il faut aussi pouvoir coopérer avec les entreprises de logement pour mobiliser les locataires, et cela n'a pas été facile. Seuls 200 ménages environ ont participé.* »

[66] Il s'agit d'un quartier situé au Nord-Ouest de Berlin qui a fait l'objet d'une expérimentation urbaine dans les années soixante. Considéré à l'époque comme très moderne, quarante ans, plus tard ce quartier qui compte 17 000 logements et environ 40 000 personnes n'est plus aux normes thermiques et le changement de la structure sociale du quartier nécessite une redynamisation. Gesobau est propriétaire de 15 000 logements. Alors que la consommation finale atteignait 174 kWh par m2 et par an, après la rénovation elle doit atteindre entre 70 et 80 kWh. Un investissement de 440 millions a été réalisé, soit une moyenne de 470€ brut par m2. A l'issue de l'opération, les charges ont diminué pour atteindre 2,70€ par m2 ce qui a permis de compenser partiellement les hausses de loyers (Gesobau 2009).

Troisième frein à l'efficacité des programmes de sensibilisation aux économies d'énergie : l'inadaptation des solutions qu'ils peuvent apporter aux réalités des ménages. En effet, le comportement énergétique des ménages pauvres est loin d'être uniforme.

Certains ménages ont déjà été contraints d'adopter un comportement très sobre en énergie pour soulager le poids des dépenses énergétiques sur leur revenu. Dans ce cas, aucun conseil ni aucune aide matérielle ne peut contribuer à faire baisser davantage les factures d'énergie. Le potentiel d'économies a déjà été épuisé et le seul moyen pour réduire la consommation consisterait à substituer les appareils énergivores par des équipements plus efficaces. Or, les ménages manquent de surface financière. Un bon de 150€ peut toutefois être accordé pour l'achat d'un nouveau réfrigérateur. Mais, pour beaucoup ce montant est insuffisant pour se lancer dans l'investissement dont les effets sur la facture énergétique ne seront visibles qu'à long terme. La GdW concède également que les ménages disposent d'une très petite marge de manœuvre pour réduire leur consommation, tellement elle est déjà faible. Avant l'arrivée de chaque hiver, les fédérations de logements envoient aux locataires des conseils sur la manière de chauffer et d'aérer le logement pour éviter une surconsommation. Mais la GdW perçoit l'apparition d'un autre problème, celui de la sous-consommation notamment de chaleur.

Pour d'autres ménages à l'inverse, les conseils en énergie peuvent être sources d'économies à condition qu'ils soient acceptés et compris. On peut noter deux cas opposés. Dans le premier, le ménage en question a fait appel au conseiller en connaissance de cause et se déclare prêt à appliquer les conseils en énergie mais ne verra ses efforts récompensés que sur la facture de régularisation. Dans le second cas, au contraire, bien qu'ayant fait une démarche volontariste pour obtenir la visite à domicile d'un conseiller, le ménage s'avère très réticent voire récalcitrant à l'idée de devoir changer son mode de vie. Le rôle du conseiller en énergie se limite à proposer des solutions et des recommandations mais il ne peut en aucun cas contraindre le ménage. Dans ce cas, le seul recours des ménages consiste à ne pas payer. C'est là une autre limite de la diffusion de la culture d'économies d'énergie.

3. L'action collective : l'exemple du Programme 432 de la KfW

Bien que les projets d'économie d'énergie soient peu porteurs de coopération, d'autres projets le sont davantage. C'est le cas du Programme 432 de rénovation énergétique urbaine qu'a

lancé la KfW depuis 5 ans (« *Energetische Stadtsanierung* »). Il permet la mise en œuvre d'actions de modernisation énergétique profonde à l'échelle d'un quartier en partenariat avec les acteurs locaux. Sa mise en œuvre nécessite une coopération entre la ville, les propriétaires et/ou les entreprises de logements, et les fournisseurs (de chauffage et d'électricité) et implique les locataires. Le dialogue entre ces acteurs est animé par des managers responsables de la réhabilitation. L'une des difficultés soulevées tient à « *la mise en cohérence des différents temps d'action et des différents cycles d'investissement* » (une urbaniste).

La réalisation de ce programme s'inscrit cependant dans « une tradition d'urbanisme participatif qui sédimente à Berlin un ensemble de savoir-faire, d'outils et d'acteurs » (Cuny, 2014). Il requiert également d'intégrer plusieurs dimensions du quartier telles que les questions urbanistiques du quartier, sa composition sociale et la situation du marché immobilier, d'où l'importance d'une coopération élargie.

Une urbaniste à Berlin, « *avant de lancer l'opération il faut étudier quelle est la bonne échelle du quartier, où sont les potentiels économies d'énergie en intégrant toutes les sources de consommation y compris la mobilité, il s'agit d'un projet global à l'échelle d'un quartier qui se fait à la demande de la ville et en coopération avec d'autres acteurs, en particulier les habitants* »

Actuellement plus de 800 projets ont été validés. La limite de ce programme tient aux difficultés financières des communes et des entreprises de logement et à la difficulté de mobilisation des propriétaires et des locataires. Les entreprises de logement sont déjà parties prenantes de ces programmes à l'échelle du quartier mais elles demandent que soit prise en considération une optimisation des outils « *qui permettent de choisir une voie raisonnable pour atteindre les standards thermiques, de trouver un équilibre financier et de réduire les émissions de CO2 en évitant les effets négatifs sur les loyers* » (selon la GdW).

4. L'action sociale

Pour compléter ce tour d'horizon, considérons l'action sociale des entreprises de logement. Elle relève de leur seule volonté dans la mesure où aucune obligation ne leur est imposée. Deux types d'approche peuvent être distingués : l'accompagnement social des locataires et le soutien à des initiatives locales visant l'amélioration de l'animation sociale des quartiers.

Dans le premier cas, l'action du bailleur s'appuie sur le service client pour régler les problèmes d'impayés et référer les locataires à d'autres ONG selon le type de problèmes identifiés. Des conseils à l'endettement et des conseils aux économies d'énergie peuvent être ainsi être apportés par les organisations locales.

La démarche de Gewobag et Gesobau illustre également le second cas. Ces deux entreprises de logement berlinoises ont, chacune, choisi de créer une fondation chargée d'animer des actions dans les quartiers où elles sont actives pour améliorer le vivre ensemble. Leurs fondations permettent de soutenir des projets d'associations locales qui vont dans le sens du développement social de la ville (*soziale Stadtenwicklung*). Ces projets peuvent toucher à la culture, à l'éducation, au sport, à l'art, au travail avec les personnes âgées ou avec les jeunes. Leur objectif est souvent de soutenir ces initiatives locales sur la durée.

Ce faisant les entreprises municipales de logement sont non seulement un acteur de la politique de logement mais elles se présentent également comme un acteur qui contribue au bien-être des locataires et au vivre ensemble.

CONCLUSION

Deux raisons principales expliquent la complexité de la question de la précarité énergétique dans le logement social allemand : l'absence de reconnaissance politique du phénomène ; la réalité d'un sujet qui se situe à la croisée de différentes politiques. S'y ajoutent les facteurs structurels liés au marché du logement et de la politique énergétique combinés aux caractéristiques socio-économiques individuelles des ménages. Cette accumulation de handicaps contribue à générer des inégalités dans l'accès aux services énergétiques que chaque acteur impliqué essaie de traiter avec ses moyens. C'est à travers ces tensions sociales que la précarité énergétique émerge sans que le concept même ne soit accepté. Pour cette raison, les acteurs impliqués n'ont pas de stratégie collective pour faire face à la montée des vulnérabilités énergétiques. Les coopérations restent conjoncturelles et ne voient le jour que lorsque les prix de l'énergie augmentent. Si les divergences d'intérêts entre les différents partenaires sont notables, toutefois tous s'accordent sur la nécessité de la trajectoire de transition énergétique pourvu qu'elle soit juste du point de vue social et mieux répartie au sein

du secteur du logement. Cela posé, les moyens pour y parvenir ne font l'objet d'aucun consensus.

A défaut de reconnaissance du phénomène, les acteurs du logement social s'engagent toutefois dans des mesures d'amélioration de l'efficacité énergétique du logement et des systèmes de chauffage. Ce sont autant de mesures préventives de la précarité énergétique qui, combinées au système social, contribuent à l'invisibilité du phénomène en Allemagne. Bien que ce concept soit très peu utilisé, les organisations caritatives reconnaissent de leur côté une croissance des dettes énergétiques et des interruptions de fourniture qui pèse comme une menace dans le quotidien d'une partie de la population. Les entreprises de logement, quant à elles, voient apparaître des comportements inquiétants de sous-consommation énergétique.

Si ces mesures sont louables, elles ne sont que partiellement efficaces. Le système social ne couvre qu'une partie seulement des besoins et les mesures d'économies d'énergie, bien qu'utiles, ont un impact limité sur des populations qui en général tendent déjà à restreindre leur consommation. Le seul potentiel d'économies pourrait être représenté par les appareils moins énergivores mais leur prix est hors de portée des revenus de ceux dont on parle. Enfin les mesures d'efficacité énergétique qui incombent aux acteurs du logement social peuvent même avoir des effets contreproductifs sur les capacités de paiement des locataires puisqu'elles ne sont pas toujours porteuses des économies attendues. Tout le défi consiste à faire converger les actions des entreprises de logement avec le comportement des locataires afin d'optimiser l'impact des investissements de rénovation.

Bibliographie

Abgeordnetenhaus Berlin 2016a, *Antwort von Bunde an die schriftliche Anfrage der Abgeordneten* Elke Breitenbach und Harald Wolf (die Linke), *Energiearmut in Berlin-Bilanz 2015*, 12 février

Abgeordnetenhaus Berlin 2016b, *Antwort der Senatorin Yzer an die schriftliche Anfrage des Abgeordneten Alexander Spies (Die Piraten), Energiearmut in Berlin-Bilanz 2015*, 8 mars

BBU, 2016a, *Betriebskosten 2014. Die abgerechneten Betriebskosten des Jahres 2014 der BBU-Mitgliedsunternehmen in Berlin und im Land Brandebourg*, juillet

BBU, 2016b, *Das BBU-Projekt : ALFA© -Allianz für Anlagenergieeffizienz*, juin

BBU, 2016c, *BBU-Preisspiegel 2016*, juillet

BDEW, 2016, *BDEW-Strompreisanalyse Mai 2016*, Berlin

BMUB, 2016, *Klimaschutzplan 2050. Klimaschutzpolitische Grundsätze und Ziele der Bundesregierung, BMUB-Hausentwurf*, 6 Septembre

Bundesnetzagentur, 2016, *Monitoringbericht 2015*

Caritas, 2015, *Position des Deutschen Caritasverbandes zur Bekämpfung von Energiarmut*, Freiburg

Cischinsky H. et al., 2017, "Das Deutsche Transfersystem in Zeiten von Klimaschutz und Energiwende" in Grossmann K. et al, *Energie und soziale Ungleicheit. Zur geselleschaftlichen Dimension der Energiewende in Deutschland und Europa*, Wiebaden, Springer VS, pp. 349-375

Cuny C.2014, Changement urbain et démocratie participative à Berlin. Ethnographie du grand ensemble de Marzahn, Paris, MSH

DIW, 2012, *Steigende EEG-Umlage : Unverwünschte Verteilungseffekte können vermindert werden*

Dangschat J.-S., 2017, « Zu einer sozial differenzierten Handlungstheorien des Energiekonsums », in Grossmann K. et al, *Energie und soziale Ungleicheit. Zur geselleschaftlichen Dimension der Energiewende in Deutschland und Europa*, Wiebaden, Springer VS, pp.101-127

Der Paritätische Gesamtverband, 2017, *Menschenwürde ist Menschenrecht. Bericht zur Armutsentwicklung in Deutschland 2017*

GdW, 2013, *GdW Energieprognose 2050. « Sanierungsplan » entsprechend Energiekonzept der Bundesregierung für die durch GdW-Unternehmen bewirtschafteten Bestände*, Mars

GdW, 2016a, *Rental market Germany*

GdW, 2016b, *Wohnungswirtschaftliche Daten und Trends 2016-2017. Zahlen und Analysen aus der Jahrestatistik des GdW*, Novembre

GdW – FAW/N, 2011, *Die soziale Dimension des Klimaschutzes und der Energieeffizienz im Kontext von Bau und Wohnungswirtschaft*

Gesobau, 2009, *Modernisierung des Märkischen Viertels in Berlin*

Ghekiere L., 2007, *Le développement du logement social dans l'Union Européenne*, Dexia Editions

Haas T., 2016, "Energiearmut als neues Konfliktfeld in der Stromwede", in Grossmann K. et al, *Energie und soziale Ungleicheit. Zur geselleschaftlichen Dimension der Energiewende in Deutschland und Europa*, Wiebaden, Springer VS, pp. 377-402

Heindl P., Kanschik P., Schüssler R., 2017, "Anforderungen an Energiearmutsmasse. Ein Beitrag zur normativen und empirischen Definition", in Grossmann K. et al, *Energie und*

soziale Ungleicheit. Zur geselleschaftlichen Dimension der Energiewende in Deutschland und Europa, Wiebaden, Springer VS, pp. 241-262

Investitionsbank Berlin, 2016, *IBB Wohnungsmarketbarometer 2016. Der Berliner Wohnungsmarkt aus Expertensicht*, Septembre

Koalitionsvereinbarung 2016-2021, *Berlin gemeinsam gestalten. Solidarisch. Nachhaltig. Weltoffen.*

Kopatz M., Spitzer M., Christanell A., 2010, Energiearmut, Stand der Forschung, nationale Programme und regionale Modellprojekte in Deutschland, Österreich und Grossbritannien, Wuppertal Institut, Nr 184, Octobre

Marmot Review Team, 2011, *The health impacts of cold homes and fuel poverty*

Statistisches Bundesamt, 2015, *Wirtschaftsrechnungen Laufende Wirtschaftsrechnungen Einkommen, Einnahmen und Ausgaben privater Haushalte*, Fachserie 15, Reihe 1

Strünck C., et al., 2016, *Energiearmut als neues Risiko ? Eine empirische Analyse als Basis für existenzsichernde Soziapolitik*, Hans Böckler Stiftung

Wolff A., Schubert J., Gill B., 2016, "Risiko enegetische Sanierung? Untersuchungen zur Differenz von Energiebedarf und –verbrauch sowie deren Auswirkungen auf einkommenschwache Haushalte" in Grossmann K. et al, *Energie und soziale Ungleicheit. Zur geselleschaftlichen Dimension der Energiewende in Deutschland und Europa*, Wiebaden, Springer VS, pp. 611-634

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

Lise Desvallées

Résumé

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.

INTRODUCTION

CHAPITRE 1. LE LOGEMENT SOCIAL EN CATALOGNE ET SES ENJEUX ENERGETIQUES

1. Brève histoire du logement social
2. Les enjeux de la pauvreté énergétique dans le logement social
3. Un exemple d'une population vulnérable : les ménages de Habitat3

CHAPITRE 2. LES AGENCES DU LOGEMENT SOCIAL ET LA PAUVRETE ENERGETIQUE : UNE « POLITIQUE DE L'HABITER »

1. Réhabiliter l'enveloppe des logements
2. Agir dans les espaces domestiques

CONCLUSION

Estamos afortunados de haber encontrado la expresión de "pobreza energética", porque sí estamos dentro del ámbito de la pobreza. Todas estas familias están por debajo del nivel de pobreza. Cuando estás dando ayudas para la pobreza... se va todo pagando el agua, la luz y el piso.[67] *(Carme Trilla, 2016)*

En témoigne, à l'hiver 2016, la médiatisation du décès d'une femme âgée à Reus, une ville du littoral catalan. Son fournisseur d'énergie, Gas Natural Fenosa, avait suspendu son approvisionnement en électricité suite à un défaut de paiement, et Rosa Piterch Vicente s'éclairait avec des bougies depuis deux mois avant que l'une d'elles n'embrase son

[67] Carme Trilla est économiste, et spécialiste des politiques du logement en Catalogne. Cet extrait d'entretien peut se traduire ainsi : « Nous avons de la chance d'avoir trouvé cette expression, la « pauvreté énergétique », parce que nous sommes bien dans l'univers de la pauvreté. Toutes ces familles vivent en-dessous du seuil de pauvreté. Et lorsque vous aidez ces personnes financièrement, en réalité vous payez des factures d'eau d'électricité, et le loyer. »

appartement. Ce qui n'aurait été qu'un tragique accident domestique dans les années 2000 est interprété aujourd'hui comme un cas inacceptable de *pobreza energética*, entraînant des manifestations et des sanctions de la part de la *Generalitat* de Catalogne[68] à l'encontre de la compagnie d'énergie.

La pauvreté énergétique n'acquiert pourtant pas le statut de problème social par le seul investissement d'entrepreneurs de cause, comme l'évocatrice « Alliance contre la pauvreté énergétique », au lobbying législatif très efficace. On observe une mise à l'agenda plus discrète dans les institutions du logement social catalanes, une continuation d'une politique de réhabilitation énergétique initiée dans les années 1980, qui à partir du milieu des années 2010 est articulée avec un discours sur la pauvreté énergétique. Cette dernière devient un problème devant le constat de la hausse des prix de l'énergie, avec un élément déclencheur qu'est la mise en évidence des températures intérieures des logements sociaux dans un projet pilote de coopération euro-méditerranéenne.

Il est possible de lire les décisions prises par les agences du logement comme la mise en place d'une « politique de l'habiter », silencieuse, mais entraînant un nouveau paradigme qui réoriente une partie des stratégies de ces institutions. Le concept de l'habiter est utilisé à partir des années 1970 dans les études sur le logement, pour désigner un rapport à l'espace qui, justement, dépasse le logement. Dans les termes d'Henri Lefebvre, le logement est bien sûr central, mais l'habiter est un plus, un fondement de la qualité de la sphère privée, il est ce qui permet de construire de l'espace, et à travers cela, du sens, du soi (Lefebvre, 1970). Un logement confortable donne les atouts pour y habiter, pour développer un ensemble d'attitudes et de pratiques spatiales.

En Catalogne, tout se passe comme si la politique du logement social, jusque-là concentrée sur le développement d'instruments permettant d'orienter le marché immobilier, se doublait localement d'une politique visant à influencer les « modes d'habiter » Morel-Brochet and Ortar (2012), c'est-à-dire la somme des représentations, des pratiques des habitants, et de leur rapport à la matérialité de leurs logements.

[68] La *Generalitat* de Catalogne est l'organisation politique de la communauté autonome de Catalogne en Espagne. Elle est formée par un organe législatif, le Parlement, un organe exécutif, le gouvernement. L'énergie, qui n'est pas une compétence de la *Generalitat*, est un thème souvent conflictuel avec l'État espagnol.

Ce travail repose sur deux séries d'entretien. Une première a été réalisée auprès de l'*Agencia de l'habitatge de Catalunya* (« agence du logement » dans la suite de ce texte), à laquelle le ministère du logement espagnol a délégué la compétence de la gestion du parc social dans les années 1980. Les directeurs de la réhabilitation, la responsable de la durabilité, et l'architecte en charge de l'évaluation d'un projet de réhabilitation mené par l'agence ont été interviewés. Une deuxième série d'entretiens porte sur la ville de Barcelone, à laquelle le gouvernement espagnol a confié la politique du logement à partir 1998. Nous avons réalisé des interviews auprès du *Consorci de l'habitatge*, en charge d'encadrer la réhabilitation du logement privé, du *Patronat municipal de l'habitatge*, le bailleur social de la ville de Barcelone, et de la présidente d'*Habitat3*, une fondation créée par des organisations de la société civile pour apporter un soutien aux locataires vulnérables du parc social récemment intégré par la puissance publique.

Après une première partie mettant en lumière les enjeux représentés par la pauvreté énergétique à travers une histoire du logement social, ce texte s'intéressera aux modalités par lesquelles les agences du logement développent et appliquent une politique de l'habiter, dans une récente l'attention au confort thermique, et aux pratiques des ménages.

CHAPITRE 1. LE LOGEMENT SOCIAL EN CATALOGNE ET SES ENJEUX ENERGETIQUES

1. Brève histoire du logement social

Une donnée centrale du logement social en Catalogne, comme en Espagne, est son faible poids dans le parc total de logements, du fait d'une politique ayant favorisé la propriété comme forme privilégiée d'accession au logement. Le concept de logement social, public et accessible tel qu'il est pensé dans d'autres pays européens, diffère en Espagne. Les responsabilités que s'attribue l'État-Providence montrent une volonté de dynamiser la croissance économique, d'aider le secteur immobilier, mais pas de soutenir une politique sociale (Trilla, 2003). Ainsi, la totalité du parc de logements à prix modérés représente environ 60 000 logements, soit 2% du parc total catalan.

Cette trajectoire libérale prise à partir des années 1950 est lisible dans le parc social actuel, dans lequel on peut distinguer trois grandes périodes.

La période entre la fin de la guerre civile à la chute de la dictature franquiste, en 1975, est marquée par d'importantes vagues d'immigration interne de classes populaires, attirées par la croissance industrielle de la Catalogne. L'État, à travers son ministère du logement, tente alors de constituer un portefeuille d'aides financières et de prêts destinés à stimuler le secteur immobilier. Ils sont encadrés par des statuts, comme les logements « protégés », ceux « de classe moyenne », « de revenus limités », ou encore de « type social ». Il s'agit de logements sociaux dont le sens est différent de celui qui leur est attribué en France : leur régime est celui de la « propriété différée ». Ils ont pour vocation d'être achetés par leurs habitants après une période de location variable, mais pouvant aller jusqu'à 50 ans, afin de de « convertir chaque travailleur en propriétaire » (Pareja Eastway et Sanchez martinez, 2012). En attendant que les locataires puissent accéder à la propriété, la maintenance et la gestion de ces logements est assurée par le ministère du logement.

Cette politique de « promotion publique » se poursuit à la fin de la dictature, avec une fusion de tous les statuts en un seul, les *viviendas de protección oficial (V.P.O)* ou *viviendas protegidas*, et leur transfert à l'entreprise publique catalane ADIGSA, aujourd'hui agence du logement. Elle récupère alors 60 000 logements en propriété différée construits dans les années 1950 et 1960.

Dans les décennies 1980, 1990 et 2000, la croissance économique espagnole marque un recul de la construction de *VPO* (voir le Graphique 2). Dans cette période, leur vocation sociale se resserre, et leur objectif principal devient celui de loger les segments les plus pauvres de la population (Pareja Eastway et Sanchez martinez, 2012). Entre 1985 et 2007, 46 000 logements sont construits par la *Generalitat*, soit 10 000 par décennie, un chiffre bien inférieur à ceux du secteur immobilier privé, qui connaît une croissance sans précédent. L'objectif de créer une société de propriétaires est poursuivi, puisque deux tiers de ces nouveaux logements sont destinés à la vente. Leur taille et leur prix sont davantage régulés afin de répondre aux besoins de classes ouvrières peu fortunées. Ils peuvent être construits par le promoteur public, INCASOL, par les administrations locales, ou bien par des promoteurs privés qui reçoivent une subvention en échange d'un engagement à louer ou vendre les logements en-dessous d'un prix fixé par d'administration publique, et pour lesquels l'administration se réserve un droit de regard sur l'acheteur.

La crise immobilière puis économique qui commence en 2008 entraîne un changement de ces orientations. Le marché du logement est profondément affecté par l'explosion de la bulle immobilière, dont les impacts touchent en premier les ménages ayant de faibles revenus. Le manque de logements à loyers modérés, dans le parc public comme dans le parc privé les avait contraints à accéder à la propriété à travers des crédits qu'ils ne sont plus en mesure de rembourser aux banques lorsqu'ils perdent leur emploi. Une nouvelle figure sociale apparaît alors, celle du ménage contraint à quitter son logement suite à une *ejecución hipotecaria*, ce qui peut se traduire en français par le terme de « saisie de maison », permettant au créancier de récupérer le montant de sa créance au terme de la vente du bien immobilier. A une première vague de ces saisies, dans les années 2010-2014, succède une seconde qui se poursuit jusqu'en 2017, et qui concerne les locataires insolvables, résidant dans le parc social « de fait », caractérisé par la pauvreté économique de ses habitants (Lees, 2014).

L'indignation générée par ces saisies prend la forme d'une nouvelle force politique, issue d'acteurs collectifs réunis dans la *Plataforma de los afectados por la hipoteca (P.A.H.)*. Sa porte-parole, Ada Colau, est élue aux élections de Barcelone de 2014 dans une liste électorale qui place l'accès au logement au cœur de son programme. En parallèle, la *P.A.H.* développe une stratégie de lobbying auprès du parlement catalan qui aboutit dans la création de nouveaux instruments juridiques. La loi 14/2015 crée un impôt sur les logements vides dans une durée supérieure à deux ans, impôt qui en 2015 a généré 11 millions d'euros de revenus à la *Generalitat*. D'autre part, la loi 1/2015 donne à l'administration publique un droit de préemption sur la transmission des logements acquis lors d'un processus de recouvrement de dettes.

Le contexte politique et la vague de propriétaires expulsés estimée à 80 000 en Catalogne entre 2007 et 2012, et à laquelle s'ajoutent les 30 000 locataires n'ayant pas pu régler leurs loyers, placent l'administration publique devant une hausse exponentielle des demandes de logements à loyers modérés qu'elle est incapable de satisfaire avec le parc existant. D'autre part, les 3,8% des ménages catalans contraints de quitter leurs logements ont un pouvoir d'achat très faible, ce qui les rend dépendants de l'assistance sociale habituée par la période de croissance économique à prendre en charge des populations beaucoup plus marginales.

Cette crise du logement explique l'élaboration de nouveaux plans pour le droit au logement depuis le Parlement catalan (Decret 75/2014), et la mairie de Barcelone

(Ajuntament de Barcelona, 2016) qui marquent un tournant dans la politique du logement catalan. Alors que les plans précédents mettaient l'accent sur la promotion de *viviendas protegidas*, pensées comme des logements à « caractère universel », parce que crées dans une volonté d'influencer le marché du logement, les nouveaux décrets concentrent l'action publique sur le logement social de « caractère résiduel » (Sibina Tomás, 2014).

Par ce terme, la *Generalitat* et la mairie de Barcelone réorientent les objectifs de leur politique du logement en la dirigeant vers des collectifs sociaux exclus du marché, s'éloignant de la vision linéaire de l'accès à la propriété qui avait marqué les décennies précédentes. Il s'agit alors d'ajouter aux missions existantes le fait d'aider les ménages dans et hors du parc social à payer leurs loyers ou leurs crédits, et de transférer une partie des responsabilités au *tercer sector social*, un terme qui en Catalogne désigne des associations, des fondations, des coopératives spécialisées dans la prestation de services sociaux[69].

A cet objectif social s'ajoute un renforcement des investissements dans la réhabilitation, l'extension urbaine n'étant plus conçue comme la principale solution pour loger les franges les plus vulnérables de la population. 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 Généralité et la mairie de Barcelone tentent également de capter une partie des logements du parc privé. Elles s'appuient sur la législation existante leur donnant un droit de préemption, et sur des mesures plus incitatives, à travers des organismes et des dispositifs comme la *Xarxa de Mediació de Lloguer Social*, la *Borsa d'habitatges de lloguer* ou encore le programme de *Cessió de pisos buits*[70]. Ils ont pour finalité de capter des logements du parc privé en proposant divers services dont la garantie du règlement des loyers, qui seront ensuite loués à des ménages vulnérables ne trouvant pas d'offre adéquate dans le parc privé.

La fondation Habitat3 est un exemple de captation de logements du parc privé. Elle est créée par la fédération du *tercer sector social*, initialement pour servir de médiation entre

[69] Celles-ci forment un réseau chapeauté par une institution, la *Taula d'entitats del tercer sector social*, qui représente 3000 d'entre elles.

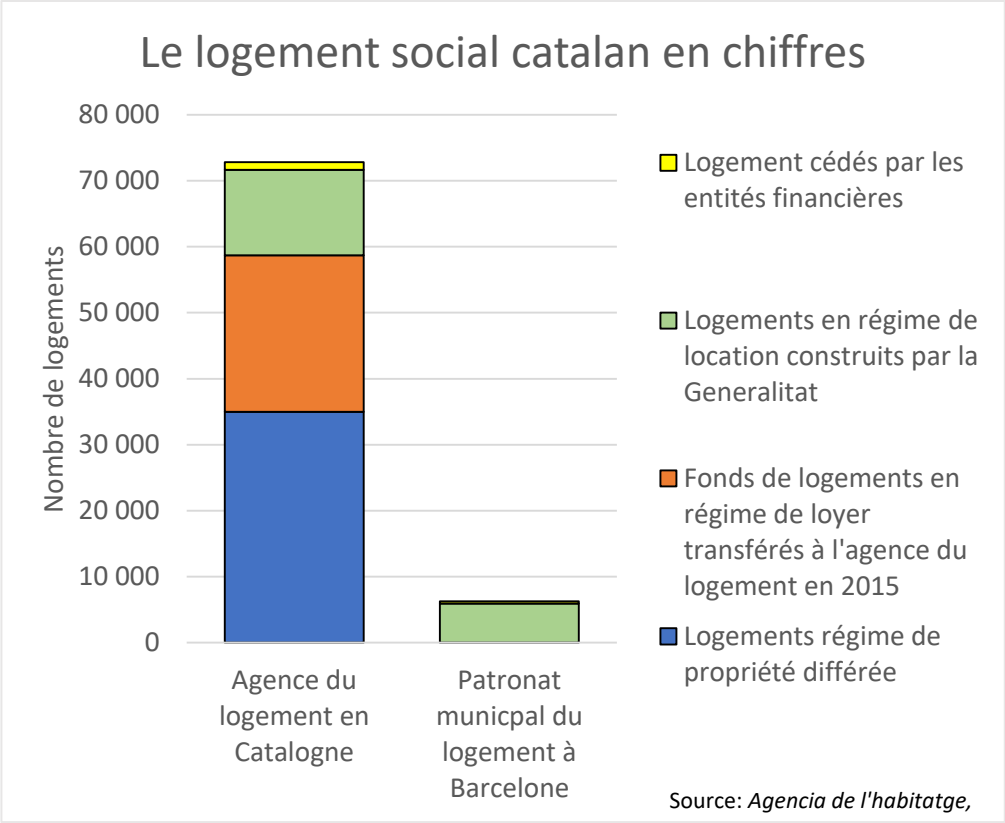
[70] La *Xarxa de Mediació de Lloguer Social*, a assuré la gestion de 14321 logements depuis 2011. La *Borsa d'habitatges de lloguer,* 2051 depuis 2005, et le programme de *Cessió de pisos buits* a permis de capter 309 logements depuis 2014.

l'administration publique et le secteur bancaire propriétaire de logements vides. Mais aucun compromis n'a pu être atteint, et la grande majorité des 300 logements « captés » par la fondation appartiennent à des propriétaires particuliers acceptant de ne pas encaisser de loyer en échange de travaux de réhabilitation. Seuls 20 appartements proviennent du secteur bancaire, mais ils ont été achetés par la fondation, qui a exercé le droit de préemption inscrit dans la loi 1/2015 (Aleix Armengol, 2017).

Habitat3 propose des services plus larges que les bailleurs sociaux traditionnels, avec un fort taux d'encadrement. Elle emploie seize personnes, dont cinq assistants sociaux, qui accompagnent les 300 ménages dans les procédures de demandes de prestations sociales et dans la recherche d'emploi, et cinq architectes dont la mission est de « capter » davantage de logements dans le parc privé. La fondation est complémentaire aux institutions existantes, et ne s'y substitue pas, puisque le choix des ménages, comme le barème de leurs loyers, est toujours établi par le bailleur social de la ville de Barcelone, le *Consorció de l'habitatge*.

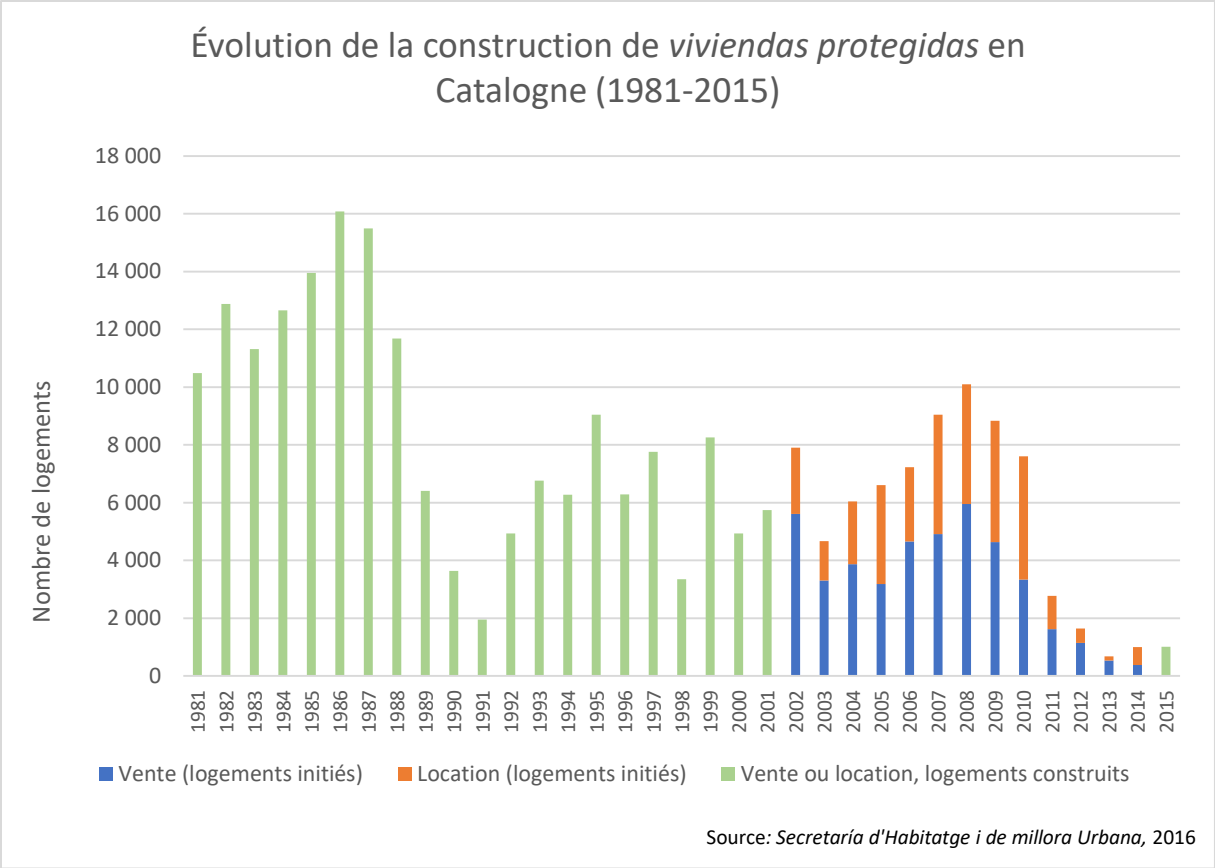
Les grands acteurs de gestion du logement social en Catalogne sont donc l'agence du logement et le *Patronato de l'habitatge*. La première administre les logements en propriété différée reçus de l'État espagnol, ceux qui ont été construits par la Généralité depuis les années 1980. Elle gère également un nouveau fonds de 24 000 logements depuis 2015, qui rassemble le parc auparavant administré par les divers organismes et les administrations municipales, et par les organismes issus de la société civile cités plus haut. A ce chiffre s'ajoutent 1 200 logements achetés à des entités financières par le gouvernement catalan. Il exerce ainsi le droit de préemption créé par la loi 1/2015, et se substitue aux fonds d'investissement internationaux auxquels leurs propriétaires prévoyaient de les vendre. Le *Patronato de l'habitatge*, à Barcelone, s'occupe d'environ 6500 logements et de quelques centaines d'appartements résultant de programmes de captation.

Dans l'ensemble de ce fonds de logements, les loyers seront inférieurs de 20% à la moyenne des prix du marché, et ne doivent pas dépasser 30% des revenus des locataires.



Graphique 1 : chiffres du logement social catalan

La construction de logements se poursuit, mais à un rythme bien inférieur à la période datant d'avant la crise. Le Graphique 2 résume cette évolution depuis les années 1980.



Graphique 2 : évolution de la construction de logements sociaux en Catalogne

2. Les enjeux de la pauvreté énergétique dans le logement social

La question de la pauvreté énergétique se pose à la fois dans le parc ancien et dans les acquisitions plus récentes de l'agence du logement. La manière dont les institutions abordent le problème est proche de la lecture qui en est faite dans la recherche universitaire, en particulier dans l'approche de la vulnérabilité énergétique telle qu'elle est développée à Manchester par les chercheurs du *Centre for urban resilience and energy*, notamment Stefan Bouzarovski et Skaskia Petrova (2015a).

Ils utilisent le concept de « nexus » pour décrire les maisons mal chauffées, à l'intersection de dynamiques sociales, spatiales et économiques plus larges, comme la nature en réseau des services énergétiques et de l'approvisionnement domestique. Il s'agit alors de penser la pauvreté en-dehors des cadres classiques des revenus, des prix et des seuils, et de l'aborder comme une combinaison plusieurs facteurs.

Un facteur central est « accessibilité » de l'énergie. La vulnérabilité énergétique augmente avec l'écart entre le prix de l'énergie et les revenus des ménages, et lorsque les subventions comme les tarifs sociaux ou les programmes d'assistance n'atteignent pas leurs cibles. En Espagne, la mise en place d'une politique de transition énergétique, et la libéralisation des compagnies d'énergie posent les bases d'un important déficit tarifaire. Le gouvernement espagnol intervient en 2012 le combler, en réduisant les subventions accordées au secteur de la production et en augmentant les taxes. En particulier, l'impôt sur la valeur ajoutée pour l'électricité passe de 18 à 21%. D'autre part, l'ouverture des marchés à la concurrence n'est pas immédiatement accompagnée, comme en France, de dispositions relatives à l'énergie permettant de garantir un accès aux consommateurs vulnérables. Des mesures de protection ne sont établies qu'en 2010, suite à la directive européenne 2009/72/CE qui en fait la demande, et se fondent sur des critères très critiqués de l'âge et de la taille des ménages, plutôt que sur ceux des revenus.

Dans ce contexte, les résidents très vulnérables des logements sociaux sont également vulnérables à l'augmentation du prix de l'énergie. Même s'il n'existe pas recensement sur le thème dans le parc social, l'on peut se fonder sur le résultat des enquêtes montrant une prévalence élevée des formes de privation d'énergie domestique réalisées dans les publics très précaires. L'association Barcelonaise ABD évalue 60% la proportion des ménages en pauvreté énergétique parmi l'ensemble de ses publics[71] (ABD, 2015). A titre de comparaison, les études statistiques existantes indiquent qu'entre 18% et 11% des ménages catalans seraient affectés, soit entre 1,2 millions et 800 000 personnes[72] (Sabes-Figuera et TodeschiniI, 2016, Tirado et al., 2014).

Un second élément est l'efficacité énergétique du logement, qui doit être évaluée selon son interaction avec les usages des habitants. La vulnérabilité énergétique apparaît lorsque le système installé ne correspond pas au service énergétique dont l'habitant a besoin. Le

[71] Les rapports de l'association ABD soulignent l'inadéquation de cet instrument de mesure avec la réalité des situations observées, car de nombreux ménages restreignent leurs consommations, et souffrent de privations alors même que leur taux d'effort énergétique est inférieur à 10%

[72] Le premier résultat est l'application de l'indicateur développé par Brenda Boardman au Royaume-Uni, selon lequel un ménage dépensait une somme supérieure à 10% ses revenus serait en position de pauvreté énergétique Boardman, B. 1991. *Fuel poverty: from cold homes to affordable warmth*. Belhaven Press. Le second identifie dans ces ménages ceux pour lesquels le règlement des factures d'énergie représente des sommes si élevées par rapport à leurs revenus qu'une fois ces dépenses réalisées, ils seraient en-dessous du seuil de pauvreté catalan, soit 800€ mensuels par adulte. Ce second calcul a pour objectif d'écarter les ménages aux revenus et aux dépenses élevées Hills, J. 2012. Rapport: Getting the measure of fuel poverty: final report of the fuel poverty review. London School of Economics and Political Science. . Les autres indicateurs existants, comme le ressenti d'inconfort thermique, et les retards de paiement, sont moins élevés mais en augmentation entre 2007 et 2016, selon l'enquête sur les conditions de vie menée à l'échelle européenne.

concept-clé est celui de « flexibilité du logement » cette interaction entre l'environnement bâti et les pratiques sociales liées à l'énergie comme les horaires d'occupation, les habitudes de cuisine, ou le maintien d'un confort adapté à la présence d'enfants. Le concept de flexibilité est particulièrement important pour étudier des sociétés en changement comme la société catalane. Après deux décennies durant lesquelles l'équipement des logements a fortement augmenté, avec de nouveaux appareils électrodomestiques[73], la crise a entraîné une stabilisation des consommations de gaz et d'électricité, et un recul de 20% des usages domestiques (PECQ, 2011).

Le parc de logements sociaux, dans cette perspective, est peu adapté à des consommations contraintes, ou à une baisse brutale de celles-ci. On distinguera différents enjeux posés par les phases successives de construction et de définition du parc de logements sociaux.

Une grande partie des logements sociaux a donc été construite avant l'adoption de normes thermiques nationales. Comme le résume le directeur de la réhabilitation de l'agence du logement de Catalogne, Josep Linares, « ici, jusque dans les années 1980, les gens te prenaient pour un fou lorsque que tu isolais ta maison »[74].

La forme urbaine adoptée lors de la grande vague de constructions, des années 1950 aux années 1970, répond à des impératifs de quantité et de rapidité. Dans les périphéries de Barcelone, on assiste à la création d'un nouvel urbanisme, qui a pris le nom de « *polígonos* de logement », et qui abrite aujourd'hui 250 000 personnes, soit 3% de la population catalane. Le rythme intense de construction et les objectifs quantitatifs laissent peu de place à des préoccupations de qualité architecturale, d'autant plus qu'avant 1979, aucune norme n'encadre encore l'efficacité énergétique. Ces logements construits dans l'urgence sont des complexes pouvant aller jusqu'à plusieurs milliers de logements, sous la forme de blocs linéaires et de tours verticales qui permettaient de gérer de larges parcelles.

Aujourd'hui, ils présentent un « facteur de risque très élevé », des « déficiences de construction » et des « pathologies généralisées » (Josep Linares et Jordi Sanuy, 2016). Construits avec des matériaux à bas coût, leurs surfaces sont petites, leurs volumes réduits, et

[73] Le rapport du PECQ (*Plan de energía, cambio climático y calidad del aire de Barcelona 2011-2020)* mentionne une augmentation de 24% de la présence de fours micro-ondes entre 2000 et 2007, et de 11% des ordinateurs.
[74] "Nunca ha habido esta sensibilizacion sobre el téma termico. Nosotros que aislabamos aqui en los años 1980, la gente te tomaba por un loco".

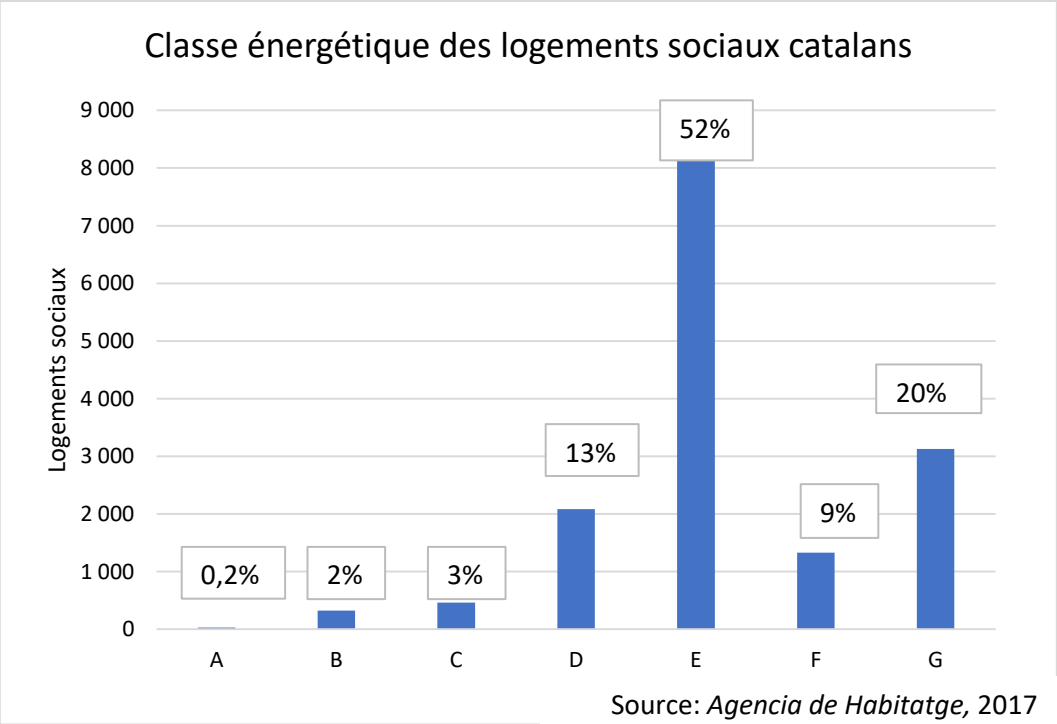
ils sont densément peuplés. Lorsqu'ils ne sont pas rénovés, ils ne disposent pas d'isolation et sont peu ventilés. L'ensemble de ces facteurs génère des problèmes de condensations, des intérieurs humides et plus difficiles à chauffer. Et lorsque l'humidité des logements pénètre le béton, la structure métallique qui se soutient s'oxyde, enfle, et crée des fissures dans les murs. L'immeuble corrompu s'émiette et se défait.

Cette inefficacité énergétique ne se limite pas aux *polígonos*. D'après l'agence du logement, il faut attendre le code technique de la construction de 2006 pour que l'ensemble des logements de promotion publique réponde à des critères rigoureux d'efficacité énergétique.

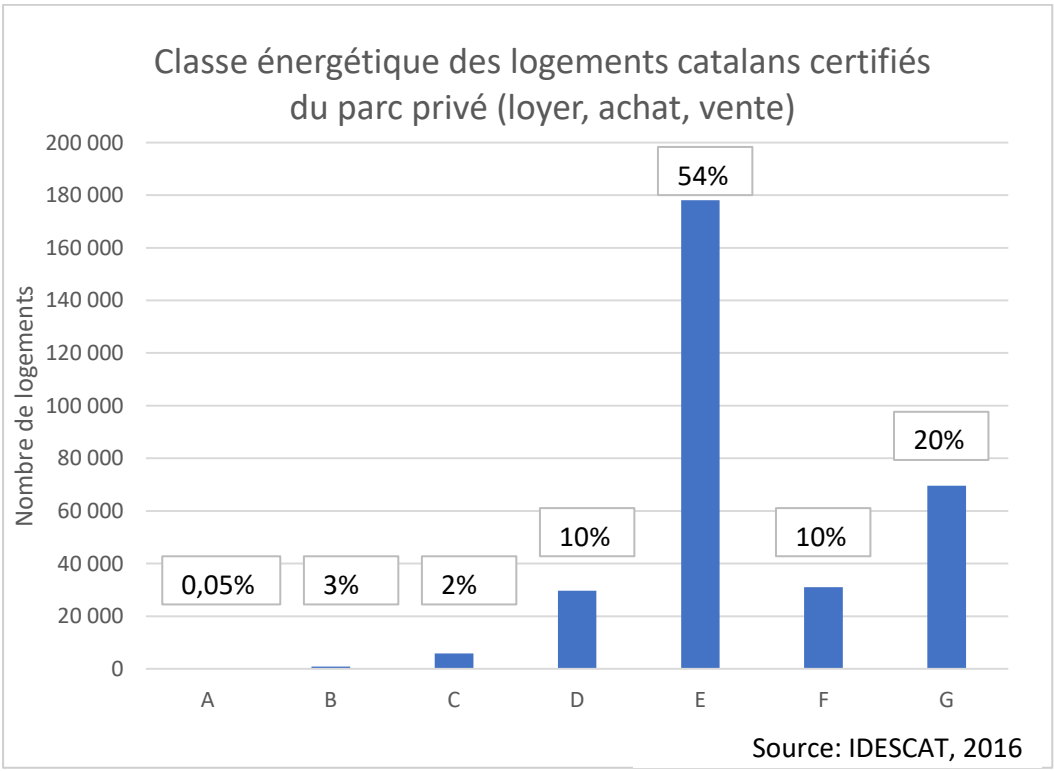
Les mêmes enjeux se posent dans les logements « captés » par la puissance publique dans le parc privé.

La classification énergétique montre des résultats comparables entre les logements gérés par l'Agence du logement, et l'ensemble des logements catalans. Dans les deux cas, les classes E et G sont prépondérantes (Graphique 3 et Graphique 4), ce qui correspond à des besoins de consommations supérieurs à ceux qui sont attendues dans le cas de logements efficaces[75]. La classe E est également surreprésentée dans les logements confiés à la fondation Habitat3, avec une consommation moyenne de 183 kWh/m^2/an, un chiffre qui correspond à la consommation moyenne des appartements catalans faisant partie d'immeubles collectifs (Gangolells et al., 2016).

[75] La mesure de l'efficacité énergétique consiste à attribuer une note à chaque bâtiment certifié. Il s'agit d'un rapport entre la demande énergétique nécessaire pour atteindre certaines conditions de confort, en prenant compte des caractéristiques du bâti et des équipements, et les consommations théoriques pour atteindre ce même niveau de confort dans une version standardisée du bâtiment. Le calcul prend en charge les caractéristiques climatiques de la zone où est situé le bâtiment. Ce rapport est ensuite discrétisé selon des classes énergétiques. Ainsi, les caractéristiques des bâtiments A+ sont telles, qu'ils consomment un quart de l'énergie consommée théoriquement par un bâtiment type, pour atteindre les températures de référence, et leur indice varie de 0 à 25 %. Jusqu'à B-, les labels portent sur une consommation inférieure à 100 % de la consommation théorique. Au-delà, et jusqu'à G, ils consomment davantage d'énergie Ministerio de vivienda. 2006. CTE. (*Código Técnico de la Edificación)*



Graphique 3: classe énergétique du parc social catalan



Graphique 4: classe énergétique des logements certifiés

Cette inefficacité est le résultat de processus de densification urbaine, par lequel la taille des logements a été réduite : les anciens appartements traversant sont coupés, séparés du patio central qui était pensé comme élément de ventilation croisée, et en conséquence ne disposent

que d'une seule orientation. Ils sont caractérisés par un manque généralisé d'isolation, qui s'ajoute, à partir des années 1960, à des pratiques de construction favorisant les murs fins avec moins d'inertie thermique, tandis que la faible qualité de la maçonnerie entraîne de nombreuses infiltrations. D'après l'évaluation du Plan climat énergie de la ville, la caractéristique des logements construits jusque dans les années 1990 est d'être inconfortables thermiquement : froids en hiver, chauds en été, A ces défauts structurels s'ajoutent des équipements anciens, et des intérieurs dégradés. Lorsque les techniciens du *Consorci de l'habitatge* visitent des logements privés, ils rencontrent régulièrement des chaudières très anciennes et très peu étanches, qui entraînent d'importantes pertes d'énergie. Les chauffages recensés lors de ces visites ne remplissent aucune norme, comme de nombreuses cuisinières et autres appareils électrodomestiques (Jordi Amela, 2017).

Dans le cas d'appartements construits lors de la bulle immobilière espagnole, pour lesquels la puissance publique a exercé son droit de préemption sur les banques, d'autres problèmes techniques se posent, car ces logements construits avec de faibles standards de qualité n'ont souvent pas de chauffage, de cuisine, ou encore de système de chauffage de l'eau sanitaire, et ils consomment encore davantage d'après les résultats de la certification énergétique (Gangolells et al., 2016). Les architectes de la fondation Habitat3 qui gèrent des logements plus anciens ont des témoignages concordants, en constatant qu'un tiers des appartements « captés » nécessitent un investissement d'au moins 20 000€ pour les rendre « habitables », c'est-à-dire, bien en-deçà de de préoccupations d'efficacité énergétique, de les équiper de salles de bains et de cuisines.

Le parc social catalan, à la fois ancien et récent, promu par la puissance publique ou par des promoteurs privés, ainsi que le parc social « de fait », présentent donc des défauts structurels. Humides, difficiles à chauffer, ils sont peu adaptés à des ménages dont les revenus sont faibles, et qui peuvent difficilement consacrer une part importante de leur budget dans des factures énergétiques en forte augmentation.

3. Un exemple d'une population vulnérable : les ménages de Habitat3

La fondation Habitat3 accompagne des ménages identifiés par les services sociaux comme étant vulnérables, et ayant souffert un processus d'éviction de logements dont ils étaient, dans leur grande majorité, locataires. Les résultats de l'enquête menée auprès d'un échantillon de 100 de ces ménages montrent des valeurs élevées des principaux indicateurs de pauvreté

énergétique, et suggèrent que des ménages économiquement vulnérables sont systématiquement exposés à la pauvreté énergétique.

Une caractérisation socio-économique de l'échantillon a permis de constater qu'ils vivent tous en-dessous du seuil de pauvreté relative catalan, fixé à 20 000€ par an pour une famille de deux adultes et de deux enfants. Ces revenus correspondent au taux élevé du chômage, 54%, et au caractère souvent précaire des emplois, 80% des adultes ayant un emploi travaillant à temps partiel. La crise du secteur du bâtiment et le recul des activités de services à la personne ont fortement affecté ces familles, dont deux tiers ont un niveau d'éducation correspondant à l'école primaire française. Ces caractéristiques correspondent à un pourcentage allant de 10% à 15% des ménages catalans.

Leur prise en charge par Habitat3 a permis de diminuer par quatre le montant de leurs loyers, mais pas celui de leurs factures, qui pour la moitié d'entre eux atteignent des sommes supérieures à leurs loyers. Deux formes de pauvreté énergétique apparaissent alors.

L'une, bien représentée par les indicateurs comme le taux d'effort énergétique, les retards de paiement, et le montant élevé des factures, est une forme classique largement identifiée dans la littérature. Ces ménages, indépendamment de leurs revenus, consacrent des montants importants à leurs factures de gaz et d'électricité, de l'ordre de 80€ mensuels. Mais, ramenées à une consommation en kWh/m^2/an, ces dépenses correspondent globalement à la consommation d'énergie primaire modélisée par le procédé de certification énergétique. En d'autres termes, ces ménages consomment exactement l'énergie nécessaire pour accéder aux normes de confort thermiques requises par les normes espagnoles.

A l'opposé, d'autres ménages de l'échantillon sont invisibles à une politique qui se fonderait sur ces indicateurs pour identifier les cas prioritaires. Leur taux d'effort énergétique est bien en-dessous du seuil de 10% identifié dans la littérature comme étant un moyen d'identifier un ménage en pauvreté énergétique. Ils ne déclarent ni retards de paiement, ni factures particulièrement élevées (la moyenne de ces dernières est de 35€). Pourtant, ces ménages ont des consommations cinq fois inférieures à celles requises par la certification énergétique.

L'étude de cet échantillon dessine donc relation forte entre pauvreté et pauvreté énergétique. Comme le résume le directeur technique de la fondation Habitat3 :

Je crois que, depuis le monde de l'architecture, on peut faire des choses. Mais pour chauffer une maison il faut dépenser au moins un peu d'énergie. Et minimum-là, dans des situations d'urgence comme la nôtre, il y a des familles qui ne peuvent pas se le payer[76] *(Aleix Armengol, 2017)*

CHAPITRE 2. LES AGENCES DU LOGEMENT SOCIAL ET LA PAUVRETE ENERGETIQUE : UNE « POLITIQUE DE L'HABITER »

La crise immobilière a contraint l'administration catalane à développer des propositions d'ordre social dans le domaine du logement, là où la politique du logement était principalement vue comme un levier permettant d'influencer le marché immobilier. Tout se passe comme si les situations pauvreté énergétique du parc social catalan participaient à cet investissement nouveau des logements par la puissance publique, avec des préoccupations de qualité, une attention renouvelée pour les conditions de vie des habitants du parc social.

Ces préoccupations doivent être replacées dans le contexte des mobilisations sociales. On assiste à un moment d'investissement d'acteurs collectifs catalans dans le thème de la pauvreté énergétique, qui culmine avec l'adoption d'une loi par le parlement catalan encadrant les coupures d'électricité et de gaz. Cette loi, adoptée en 2015, est le produit d'une campagne de plaidoyer et d'un référendum populaire mené par un réseau d'organisations non gouvernementales très proches des mouvements luttant contre les expulsions (Lei 24/2015, 2015)[77], et dont l'organisation centrale est la *Plataforma contra la pobreza energética.* Dans cette nouvelle législation, unique en Espagne, cas d'impayés doivent être signalés aux services sociaux des collectivités locales par les fournisseurs, et ces derniers ne peuvent suspendre l'approvisionnement de gaz ou d'électricité que lorsque les ménages ne sont pas économiquement vulnérables.

[76] "Yo creo que, desde el mondo de la arquitectura, se puede hacer cosas. Pero como, para calentar una casa, tienes que gastar energía siempre, poco, lo que está pasando, es que este poco, en situaciones de emergencia como la nuestra, las familias no pueden pagar el mínimo."

[77] Leur plateforme comprenait une série de revendications concernant le logement, principalement l'encadrement du remboursement des crédits hypothécaires et des coupures d'énergie faisant suite à des impayés. La loi catalane n'ayant pas été approuvée dans son ensemble par le tribunal constitutionnel espagnol, seuls les articles traitant de la pauvreté énergétique ont été adoptés et appliqués par les services de la *Generalitat* de Catalogne.

La politique des institutions du logement social s'inscrit donc dans un contexte politique où la pauvreté énergétique est mise en tête des préoccupations de la mairie de Barcelone et de la *Generalitat*. Le concept permet à une série d'organisations non gouvernementales et aux élus de se positionner sur un thème porteur, car fondé sur un ressenti largement partagé d'une augmentation des prix de l'énergie, y compris au sein des institutions publiques[78].

Un terme semble pertinent pour désigner l'ensemble des mesures mises en place par les institutions du logement social, celui d'une « politique de l'habiter ». Les « modes d'habiter » sont un objet de recherche des études urbaines depuis les années 1990, lorsque les chercheurs du GIS Socio-économie de l'habitat empruntent à la phénoménologie pour dépasser le cadre du logement et l'habitat, et ouvrir la réflexion sur les pratiques, les représentations, les rapports à la matérialité qui se jouent dans la relation entre les personnes leurs logements (Morel-Brochet et Ortar, 2012). Dans ce courant de pensée, les « modes d'habiter » sont les « attitudes et les pratiques spatiales, fondées sur des temporalités quotidiennes, qui se manifestent en particulier dans les rapports au logement, à l'espace local, à la ville, à l'espace métropolitain ».

La pauvreté énergétique a pu être pensée comme une « mise à l'épreuve de l'habiter » parce qu'elle altère un ensemble de fonctions représentées par le fait d'habiter. Johanna Lees (2014), décrit la manière dont le froid, les coupures, le stress engendrés par la privation d'énergie domestique, sapent la possibilité de construire une sphère privée protectrice et durable.

Dotée de ce sens éminemment positif, la notion d'habiter a pu être utilisé comme une « sorte de vulgate, désignant un concept et un mode opératoire dans le domaine de la fabrique du logement et de la ville » (Paquot, 2005).

Nous proposons ici d'employer le terme de « politique de l'habiter », non pas comme un idéal, mais comme une clé de lecture pour donner du sens à l'évolution des missions que se donnent les institutions du logement social catalanes, lorsqu'elles formulent l'existence de

[78] « Nous louons des appartements à des prix très bas, et les locataires payent plus cher leurs services que leurs loyers. Beaucoup de logements, nous les louons à 250€. Imaginez qu'un logement normal, avec une puissance de 4kW, ce sont 20€ par mois de factures sans même allumer la lumière ! Alors qu'il y a quelques années cela ne représentait que 4€. » ("Nos estamos alquilando pisos a precios muy bajos, que están pagando más de servicios que de alquiler de vivienda. Somos alquilando muchísimas viviendas a 250€. Piensa que una vivienda normal con 4kW son 20€ al mes sin encender la luz. Hace unos años pagaban 4€.)

situations de privations d'énergie domestiques dans les logements dont elles ont la responsabilité. Comme le résume le directeur technique de la réhabilitation du *Consorci de l'habitatge* de Barcelone :

Pour résumer, [ce qui a changé avec la pauvreté énergétique] c'est que nous intervenons à l'intérieur des logements. Avant, ce n'était pas le cas. Pas du tout. Il s'agissait d'une compétence du secteur social, pas de celui du logement.[79] (Jordi Amela, 2017).

Suivant cette réflexion, on peut dégager deux domaines d'action. L'un porte sur les conditions matérielles du logement, avec ce qui semble être un changement de paradigme en matière énergétique. L'autre concerne les rapports des habitants aux logements, avec un investissement sans précédent de la puissance publique dans leurs pratiques et leurs usages.

1. Réhabiliter l'enveloppe des logements

a. Le « déclic RELS »

En 2011, l'agence catalane du logement participe au lancement du projet RELS, d'une durée de 40 mois. Financé à 90% par l'Union Européenne, il visait à créer des savoirs et diffuser une méthodologie de réhabilitation énergétique du parc social dans des climats relativement doux du bassin méditerranéen, dans l'objectif de réduire les factures énergétiques des ménages.

Dans ce cadre, deux sites pilotes sont choisis par l'agence du logement, qui s'associe avec l'université polytechnique de Catalogne pour mener un travail d'évaluation de leur efficacité énergétique et de réhabilitation, de manière à remplir des critères de durabilité des interventions et de réduction de 20% de la consommation d'énergie primaire. Deux ensembles de logements sont choisis, l'un dans le tissu urbain de Barcelone, l'autre à Osona, dans le piémont pyrénéen.

La première phase est un diagnostic énergétique des immeubles et une simulation des consommations selon divers scénarios. Elle inclut un recensement de leurs caractéristiques physiques comme leur étanchéité, leur ventilation, leurs systèmes techniques, mais aussi leurs usages par les habitants qui y résident, à travers des relevés des consommations, une enquête détaillée sur leurs usages leur perception du confort.

[79] Básicamente, el interior de viviendas. Antes, no se atendía. Nada. En las obras en edificios, las exigencias energéticas eran menores que ahorra. desde el consorcio, se entendía que esto era antes una competencia del área de derechos sociales.

Lors de cette évaluation, la pauvreté énergétique, qui était présente de manière périphérique dans la commande initiale du projet, devient un thème central. Les méthodes de diagnostic énergétique utilisées jusqu'alors reposaient sur des simulations très simples du comportement des usagers, avec comme référence les normes de confort européennes.

Mais la méthodologie appliquée aboutit à deux indicateurs qui montrent un important décalage avec ces normes. 67% des ménages étaient en situation de pauvreté énergétique, et, pour une partie d'entre eux, les températures intérieures étaient bien inférieures aux prévisions. Les ménages se plaignent du poids des factures d'énergie dans leurs budgets, et certains d'entre eux avaient tant tardé à les régler que leur fournisseurs avaient coupé leur approvisionnement.

La commande initiale était de remplir les critères de réduction des émissions de CO_2 de 20%, en faisant passer la part des énergies renouvelables à 20%, et en améliorant l'efficacité énergétique de 20%. D'après l'architecte en charge de la modélisation des consommations de l'agence du logement catalan, ces ambitions sont irréalistes lorsque les revenus des ménages se situent dans les trois premiers déciles de la population, comme la grande majorité des ménages du parc social, du fait d'une sélectivité sociale des couches les plus vulnérables expliquée plus haut. Alors que des économies énergétiques et financières sont envisageables dans les catégories les plus favorisées de la population, la question se pose différemment pour ces ménages qui ne recherchent pas les économies d'énergie. Comment « réduire drastiquement la quantité d'énergie fossile qui est brûlée pour générer de l'électricité[80] » (IEVP CTMED), lorsque les ménages ne consomment que très peu ? Ce constat représente un tournant dans la perception des ingénieurs techniciens de l'agence du logement (Daniel Calatayud, 2016).

Dans la même période, en 2009, le *Patronato municipal de l'habitatge* pose une question très similaire. Les nouvelles constructions réalisées alors par la puissance publique comportaient un niveau élevé de services énergétiques. Les projets incluaient des chauffages centraux, des panneaux solaires thermiques et photovoltaïques, des systèmes de cogénération, et pour

[80] "Introducing energy efficiency measures and renewable energy solutions in our homes can drastically decrease the quantity of fossil fuels that is burned to generate electricity and causes emissions of greenhouse gases."

certains une connexion au réseau de froid et de chaleur du grand projet de régénération urbaine, le district 22@.

Nous avons eu beaucoup de problèmes avec l'après-vente, la maintenance et l'adéquation des installations. Nos utilisateurs enfilaient des pullovers avant d'allumer le chauffage – ils ont moins de revenus – et, finalement, à Barcelone, il ne fait pas froid. Nous avons quatre mois de froid par an – et pas constamment – et deux mois de chaleur. En réalité, pendant six ou sept mois par an, il suffit d'ouvrir et de fermer les volets, ouvrir et fermer les fenêtres, et s'habiller correctement[81] *(Joaquim Pascual, 21 Avril 2017).*

b. Une problématisation autour du confort et de la santé

« Indépendamment [du choix] des mesures passives et actives de l'enveloppe thermique, au final, nous pensions que nous arriverions à réduire la facture énergétique. Mais [dans le cas] des familles qui ne consomment pas, nous n'allions rien leur apporter du tout ! Nous avons découvert qu'il y avait des familles en situation de pauvreté énergétique. Qui, même si nous installions un chauffage solaire thermique, ne l'utiliseraient pas faute d'argent. Alors nous avons décidé qu'à ces familles, nous n'allons rien leur apporter, sauf du confort. Et nous allons l'atteindre avec des stratégies passives, pour qu'elles aient le moins possible besoin d'allumer le chauffage. Nous avons choisi pour objectif de leur garantir une température minimale, de 17°C ou 18°C, pour qu'ils n'aient pas de problèmes respiratoires provoqués par ces faibles températures de 10°C ou 12°C, que nous avons constatées, en acceptant le fait que ces familles ne puissent jamais allumer le chauffage[82] *(Josep Linares et Jordi Sanuy, 2016).*

Cet extrait d'entretien est intéressant à plusieurs niveaux. Il marque l'émergence de préoccupations de santé publique là où l'objectif était un gain d'efficacité énergétique, et il

[81] Tuvimos muchos problemas con la gestión de la postventa, el mantenimiento y la adecuación de las instalaciones, nuestros usuarios se ponían un jersey antes de poner la calefacción –tienen menos recursos- y, finalmente, en Barcelona no hace frio. Tenemos cuatro meses de frio al año – y no *full time*- y dos de calor con la misma consideración. En definitiva entre siete y ocho meses al año el mejor regulador de confort en la vivienda es: subir y bajar persianas, abrir y cerrar ventanas y nuestra cómoda manera de vestir.

[82] "Pensábamos que, independientemente de las medidas pasivas y activas de la envolvente térmica, a final íbamos a reducir la factura energética. Pero la factura de familias que no consumían, no íbamos a aportar nada. Descubrimos que había familias en situación de PE. Lo que decidimos es: a estas familias no les vamos aportar nada, solo confort. Conseguir que a este confort, con estrategias pasivas, les aportemos, para que no necesiten en la medida de lo posible, encender al mínimo la calefacción. Asegurando una temperatura mínima, que además no fuese prejudicial para la salud. No marcamos 17 -18 grados. Con la finalidad de decir: no van a encender la calefacción, aunque les hemos hecho una solar térmica, hemos actuado en estrategias activas, no van a ponerlo porque no tienen dinero. Entonces, vamos asegurarles medidas pasivas que le garantizaban una mínima temperatura, y que no tengan problemas respiratorios provocados por esta baja temperatura de 10-12°C cuando tenemos estadísticas."

montre comment la formulation de la pauvreté énergétique ces termes sanitaires est un support discursif pour refuser le paradigme des économies d'énergie, et ainsi justifier les stratégies de réhabilitation déjà développées par l'agence du logement.

La pauvreté énergétique, telle qu'elle est formulée dans ce texte, doit être adressée par la puissance publique dans la mesure où les ménages incapables de chauffer leurs logements sont exposés à des risques de maladies cardio-vasculaires et respiratoires accrus. Cette forme de problématisation correspond à l'orientation des travaux universitaires menés dans le cadre des projets de réhabilitation. L'agence de la santé de Catalogne a réalisé un projet d'évaluation des impacts sanitaires de la rénovation des façades d'une partie des ensembles de logements sociaux vétustes dans la ville de Barcelone, dans laquelle elle montre que l'isolation des façades permet de diminuer l'excès de mortalité hivernale, en particulier pour les femmes âgées résidant dans ce parc (Peralta et al., 2017). Cette formulation en termes de santé publique est partagée par l'architecte Daniel Calatayud, pour lequel la vulnérabilité doit être « médicale ». L'inefficacité des logements et des équipements et le pouvoir d'achat des ménages sont des causes, dont la conséquence est une augmentation des maladies qui doit être au cœur des stratégies de mesure comme des réponses de la puissance publique. De cette formulation de la pauvreté énergétique découlent des choix de la part de l'agence du logement, dont les objectifs sont formulés en termes de confort, ce qui implique un repositionnement par rapport aux objectifs initiaux d'économie d'énergie.

La traduction des constats du projet RELS dans les choix de l'agence du logement est de fixer un objectif, non plus de gain d'efficacité, mais de confort minimum de 17°C dans les logements, sans que cette augmentation ne se traduise dans les dépenses des ménages. Il s'agit donc de diminuer la demande de consommation théorique des logements de manière à ce qu'elle corresponde à la demande réelle, voire qu'elle lui soit inférieure afin de dégager une part des dépenses des ménages pour d'autres postes budgétaires, comme l'alimentation ou les loisirs. En d'autres termes, le logement est pensé dans sa dimension protectrice, empêchant l'entrée du froid et des courants d'air.

Pour atteindre cette réduction, le projet disposait d'un important financement européen, qui permettait de mettre en œuvre toutes les technologies disponibles dans l'immeuble pilote. Ainsi, le toit est équipé d'une installation solaire thermique, de panneaux photovoltaïques de de 7kW qui génèrent de l'électricité pour les logements et les services collectifs. Les fenêtres

sont changées, et tous les logements sont équipés de doubles vitrages. Les balcons sont convertis en espaces semi-extérieurs permettant d'amortir les températures estivales et hivernales, les murs sont doublés de matériaux isolants. Avec une réduction du taux de pauvreté énergétique, qui passe de 67% à 0%, l'opération est un succès. Mais financièrement, le coût de l'ensemble des mesures appliquées au projet RELS s'élève à 20 000 euros par logement, une somme qui n'est pas envisageable sans la contribution financière de l'Union Européenne.

La stratégie de l'agence du logement est de faire des choix parmi les mesures appliquées à ce projet pilote, en opposant deux stratégies, l'une composée de systèmes « actifs », et l'autre de mesures « passives », tout en s'inscrivant dans la lignée des travaux de rénovation existants.

Les stratégies actives désignent l'ensemble des systèmes visant à produire de l'énergie et à la consommer localement, et principalement les panneaux solaires thermiques. Ils sont écartés sur la raison de leur difficulté d'ajustement au changement rapide de la taille et de la composition des ménages dans les immeubles du parc social. Ces locataires consomment peu, ou trop, compliquant la gestion des flux, et augmentant l'investissement nécessaire à leur maintenance. Les systèmes de chauffage dans les logements sont également écartés, sur la base de leur inadéquation avec les revenus des ménages[83].

Ces solutions sont définies en opposition à des mesures « passives », qui correspondent principalement à des améliorations de l'isolation et de la ventilation des immeubles du parc social. Les infiltrations et les ponts thermiques, ces « vampires du confort et de la salubrité » (Josep Linares et Jordi Sanuy, 2016), doivent être éliminés, avec un objectif « d'assurer une température minimale en hiver sans nécessité de chauffage ». Ces mesures passives sont considérées comme étant les moyens les plus appropriés pour mettre en œuvre cette amélioration du confort thermique.

Le même changement est observable au sein du *Patronato municipal de l'habitatge*, dont le directeur technique utilise la formule d'un « changement de paradigme » :

[83] « Notre raisonnement final, c'est que ces ménages ne vont pas allumer le chauffage, même si nous leurs installons du solaire thermique, même si nous investissons dans des stratégies actives, ils ne l'allumeront pas, parce qu'ils n'en ont pas les ressources » ("Con la finalidad de decir: no van a encender la calefacción, aunque les hemos hecho una solar térmica, hemos actuado en estrategias activas, no van a ponerlo porque no tienen dinero.")

Tout était évident : l'architecture passive, mais nous ne l'avions pas suffisamment prise en compte. Nous avons décidé, collégialement, de changer le paradigme de notre travail : à travers les concours d'architecture, la rédaction de projets, l'exécution des travaux, l'après-vente, la maintenance, et la réhabilitation. Nous ne devons pas oublier que nous nous adressons à des segments très peu favorisés de la société, et que les usages et la gestion des logements sont très sensibles. Nous devons réduire l'impact des installations en général, celles de l'eau chaude solaire en particulier, en impulsant des logements plus soutenables, à travers une architecture passive et moins de gadgets et d'installations très efficaces, mais complexes et coûteuses à entretenir[84] *(Joaquim Pascual, 21 Avril 2017)*

Cette approche « passive » s'inscrit dans la lignée des travaux de réhabilitation des quartiers sociaux précédents, comme le *Pla director d'obres revisat* (PDOR) de 2005, qui prévoyait d'investir 138 millions d'euros dans l'amélioration des logements de protection officielle, à travers la réhabilitation des façades. Deux exemples issus de ce plan directeur sont cités par l'agence du logement comme étant des projets ciblant la réduction de la pauvreté énergétique, alors qu'ils s'inscrivent dans une stratégie développée avant la mise en évidence du problème par le projet RELS.

La réhabilitation de 60 logements de Can Jofresa, une ville satellite de Barcelone est un cas d'école, car les immeubles sont caractéristiques de l'urbanisme des *polígonos*, construits dans les années 1950, en régime de propriété différée, et sont en tant que tels sous la responsabilité de l'agence du logement. L'essentiel des travaux réalisés en 2015 repose sur une isolation par l'extérieur, qui consiste à fixer des plaques de polystyrène sur les murs extérieurs, ou à injecter du polystyrène expansé dans les chambres d'air, en intervenant le moins possible à l'intérieur des logements. Les 2 500 logements de l'emblématique quartier de Canyelles, le dernier des *polígonos* construits à Barcelone, est réalisée uniquement par l'isolation de l'enveloppe extérieure. Les investissements des projets représentent respectivement 6 000 et 9 000 euros par logement, soit le tiers ou la moitié des sommes dépensées lors du projet RELS.

[84] Todo era evidente, arquitectura pasiva, pero no lo habíamos tenido, suficientemente, en cuenta. Decidimos colegialmente cambiar el paradigma ambiental de nuestro trabajo global: concursos de arquitectura, redacciones de proyectos, ejecuciones de obras, postventa, mantenimiento y rehabilitación. No hemos de olvidar que nos dirigimos a segmentos sociales poco favorecidos y, por tanto, los usos y mantenimientos posteriores son y serán siempre, para nosotros, muy sensibles económicamente. Sin renunciar a la experiencia acumulada impulsaríamos edificios más sostenibles a través de la arquitectura pasiva intentando reducir y acotar la repercusión de las instalaciones en general y las de ACS y clima en concreto. Esto era, y es, más arquitectura pasiva y menos gadgets y instalaciones muy eficientes pero complejas y caras de mantener

Ces deux exemples sont cités par le directeur de la réhabilitation en tant que travaux de lutte contre la pauvreté énergétique. Il se félicite des témoignages des habitants, qui estiment ne plus avoir besoin d'allumer le chauffage en hiver.

À une autre échelle, puisqu'il s'agit de 44 logements, mais avec un investissement plus intense, le *Patronato municipal de l'habitatge* livre en 2017 un nouvel immeuble de logements sociaux construit selon la méthodologie Passiv'haus, dans le quartier bourgeois et central de Sarriá. Ce projet a l'ambition d'être la première « Passiv'haus méditerranéenne », avec des critères « adaptés aux conditions socio-culturelles locales », c'est-à-dire une enfilade de logements connectés à un corridor assurant une ventilation en été, et fermé en hiver, et une réduction des infiltrations (Wassouf, 2016).

D'autre part, on observe des voix divergentes sur la production décentralisée d'énergie. Dans d'autres entretiens, l'installation de panneaux photovoltaïques sur les toits des logements sociaux est décrite comme l'une des réponses possibles à la pauvreté énergétique, limitée par l'encadrement de l'autoconsommation. La loi sur l'auto-génération adoptée en 2015 établit une série de normes contraignantes en matière d'installation de panneaux photovoltaïques (Real Decreto 900/2015). Elle est l'objet de nombreuses critiques en Espagne, et elle dénoncée par l'ensemble des partis à l'exception de son promoteur, le *Partido Popular* espagnol au pouvoir depuis 2011, comme étant une stratégie menée par les grandes compagnies électriques existantes afin de maintenir leur monopole. En particulier, cette loi crée un tarif d'accès au réseau pour les producteurs d'électricité en autoconsommation[85]. L'impact de cette loi est surtout dissuasif puisque l'exécutif espagnol, en 2017, n'a toujours pas approuvé le règlement permettant d'appliquer des sanctions à d'éventuels contrevenants, mais cette menace est suffisante pour l'agence du logement.

Le réseau de distribution, dans les termes de l'exécutif municipal aujourd'hui au pouvoir dans la ville de Barcelone, est « entre les mains d'un monopole privé ». Cette configuration est pensée comme un obstacle dans la lutte contre la pauvreté énergétique, qui ne peut pas même être levé par la création, dans le courant de l'année 2018, d'une régie de l'énergie dans la ville

[85] Concrètement, la loi 900/2015 ajoute aux producteurs d'énergie photovoltaïque souhaitant être raccordés au réseau un tarif supplémentaire, qui s'ajoute à celui appliqué à l'ensemble des consommateurs. Elle est pensée pour compenser le déséquilibre représenté par leur absence de contribution au coût du maintien du réseau dans la part variable de l'électricité.

de Barcelone, avec un objectif très clair d'augmentation de l'installation de solaire photovoltaïque (Cristina Castells Guiu, Le 4 Novembre 2016).

La pauvreté énergétique vient donc justifier une politique de réhabilitation énergétique des logements entamée dans les années 1990. Là où les commandes européennes étaient centrées sur un gain d'efficacité énergétique inaccessible, l'évidence des cas de privation d'énergie domestique permet de fonder une politique de l'habiter reprenant les grandes orientations techniques de la réhabilitation dans les décennies précédentes, en leur donnant une justification sanitaire. Le projet RELS fait office de contre-exemple, permettant de démontrer la justesse de l'amélioration de l'efficacité de la seule enveloppe thermique, contre l'investissement irréaliste dans des systèmes de production d'énergie et de chaleur, à l'exception de l'unification des compteurs décrite comme une solution « correctives » et ponctuelle, mais témoignant aussi d'une responsabilité accrue de l'agence du logement dans la garantie d'une protection contre les disruptions du froid, des fuites, et contre la menace d'une coupure d'énergie.

c. Le cas du parc social « capté », mis en habitabilité

D'autres enjeux se posent dans le cas des logements « captés » par le parc public, qui n'ont pas été promus par la puissance publique. Ceux-ci ont des défauts structurels caractéristiques d'un parc privé dont la tendance est à la réduction des surfaces, comme montré plus haut. Ils ont également tendance à être équipés de systèmes techniques moins performants et plus anciens.

La dispersion géographique de ce nouveau parc complique les interventions de la puissance publique. Là où les *polígonos* sont d'un seul tenant, ces nouveaux logements sociaux sont dispersés dans le tissu urbain, ce qui invalide les solutions d'isolation par l'extérieur, passive et durable, choisie dans le cas du parc social traditionnel.

Les interventions sont donc ponctuelles, et essentiellement concentrées sur les systèmes de chauffage de l'eau ou de l'air, sur le remplacement des fenêtres, de cuisines, et de systèmes de chauffage.

Par exemple, depuis 2017, le *Consorci de l'habitatge* de Barcelone s'adresse aux ménages vulnérables, propriétaires ou locataires, résidant dans le parc privé. Sur la base d'un rapport attestant une situation de carence à la fois matérielle et économique, il propose une prise en charge complète d'interventions légères visant à améliorer la qualité de vie, l'autonomie et à

réduire la dépendance énergétique des ménages. Ce nouveau programme s'adressera à environ 250 ménages pour l'année 2017, avec des montants plafonnés à 20 000€ par logement. Les interventions ne sont pas structurelles, mais consistent en une série de travaux d'envergure limitée correspondant à trois groupes : l' « accessibilité », l' « habitabilité », et la « pauvreté énergétique ». Dans ce dernier cas, le *Consorci* propose le remplacement de chaudières et de thermoaccumulateurs électriques par des appareils de faible consommation, le changement de robinets, le remplacement de fenêtres à simple vitrages pour d'autres à double vitrage, l'installation de vitres teintées, et la pose de moniteurs permettant de mesurer les consommations. Ces mesures sont toutefois moins précises que celles qui adressent l'accessibilité et l'habitabilité du logement, et sont laissées à la discrétion des techniciens chargés d'évaluer l'éligibilité des ménages au programme, comme le montrent les Figures 2 et 3. On observe toutefois une constante dans l'ensemble de ces mesures, qui est le remplacement des appareils fonctionnant avec du butane, systématiquement remplacés par des plaques électriques lorsque ces bouteilles sont utilisées pour alimenter des cuisinières, si elles sont branchés à des chauffages d'appoint, par des chauffages électriques.

Figure 1: extraits du document de gestion pour la direction du programme d'amélioration des logements pour des personnes vulnérable, recommandations concernant les installations, les cuisines, et l'usage général des logements.

2.- CUINA, per facilitar

2.1.- Millora funcional i seguretat d'ús de les instal·lacions	2.1.1	Substitució de banyera per dutxa	
2.2.- Cuinar	2.2.1	Substitució de placa de gas per placa elèctrica	
	2.2.2	Substitució d'element de cocció de gas en mal estat	
	2.2.3	Subministrament d'element de cocció	
2.3.- Ús general	2.3.1	Substitució d'aigüera de cuina en mal estat	
	2.3.2	Canvi d'aixetes	
	2.3.3	Tractament antilliscant de paviments	
	2.3.4	Reforç d'il·luminació a zones de treball	
	2.3.5	Subministrament de nevera	
	2.3.6	Mobiliari (moble auxiliar)	
	2.3.7	Mobiliari (substitució de tiradors)	

Figure 2: extrait des recommandations concernant l'efficacité énergétique

5.- EFICIÈNCIA ENERGÈTICA **(X)**

5.1.-	
5.2.-	
5.3.-	
5.4.-	
5.5.-	

Source : *Consorci de l'habitage de Barcelona*, 2016

La fondation Habitat3 développe des réponses similaires, mais contraintes par la décision des propriétaires des logements, qui ont le dernier mot sur le montant des travaux réalisés dans leurs logements. Ainsi, sur les 300 logements « captés » dans le parc privé, la fondation n'a pu installer de fenêtres à double vitrage que dans 26 logements, et 15 nouveaux chauffages à gaz, ce qui n'est possible que si ce vecteur était déjà présent.
Les deux institutions décrivent la priorité donnée à l'impératif d' « habitabilité », dans lequel le confort thermique prend une part croissante, mais toujours relativement limitée du fait de budgets réduits et de la dégradation de logements qui rend prioritaire la réfection des cuisines et des salles de bains avant celle des fenêtres.

2. Agir dans les espaces domestiques

L'intégration du thème de la pauvreté énergétique par les institutions du logement social ne se limite pourtant pas à des interventions techniques ciblant l'isolation des enveloppes thermiques. L'agence du logement développe un discours à deux niveaux, résumé par l'intervention du directeur de la réhabilitation au Congrès catalan sur la pauvreté énergétique, soit « des enveloppes passives pour des résidents actifs ». L'énergie consommée dans la sphère domestique, avec la pauvreté énergétique, devient une responsabilité de la puissance publique, déclinant une seconde forme de politique de l'habiter.

C'est ainsi que l'on peut interpréter l'expérimentions de solutions « correctives », pour lesquelles le projet RELS a servi de test. La localisation périphérique du bâtiment a permis à l'agence du logement de profiter d'un vide juridique concernant la législation sur l'énergie à travers l'« unification des compteurs » des 22 logements de l'immeuble réhabilité.

Cette mesure, présentée comme un service parmi d'autre rendu par l'agence du logement, visait à réaliser des économies d'échelle sur le prix fixe de l'énergie, le contrat de puissance. Chaque logement possédait un compteur doté d'une puissance de 4kW à 6kW, ce qui en Espagne se traduit dans les factures par des somme fixes supérieures à 20€ mensuels. Mais, du fait de leurs faibles consommations expliquées plus haut, les ménages d'après l'agence de l'énergie n'ont réellement besoin en moyenne que d'une puissance de 2 à 2,5kW. Avec l'accord de la compagnie distributrice, Estabanell energia, l'agence du logement a elle-même établi un contrat d'une puissance réduite de plus de la moitié, avec un unique compteur. La puissance installée passe donc pour l'ensemble de l'immeuble de 140kW à 45kW, et le coût mensuel fixe de l'électricité de 6397€ à 1800€. L'agence se charge par la suite de facturer

leurs consommations aux ménages, à l'aide d'autres compteurs individuels, avec une réduction mensuelle des factures d'électricité de 12€ en moyenne, une somme importante pour des collectifs très vulnérables.

Mais l'unification des compteurs donne de fait à l'agence du logement un rôle de revendeur d'électricité. Elle n'est envisageable que dans les conditions particulières d'un ensemble de logements collectifs situé dans une zone desservie par une compagnie distributrice approuvant le procédé d'unifier les compteurs, acceptant ce dispositif à la limite de la légalité. En Catalogne, de telles configurations ne sont possible que dans des zones relativement peu denses, où la distribution est assurée par des compagnies comme Estabanell. Or, les grands *polígonos* de logements sociaux sont situés dans la périphérie de Barcelone, où la distribution est assurée par Endesa, une compagnie réfractaire au principe d'unification des compteurs.

Une démarche similaire a été expérimentée par l'association Habitat3, qui a endossé les contrats de gaz et l'électricité des deux cents ménages vulnérables logés dans le parc « capté » par la puissance publique. Mais l'objectif initial de garantir la sécurité de l'approvisionnement – la fondation se chargeant de régler ponctuellement les factures si les ménages n'ont pas de fonds disponibles – est limité par le refus des fournisseurs d'énergie à proposer des tarifs sociaux à un client qui n'est pas un particulier vulnérable économiquement, mais une fondation.

Ces propositions, malgré leurs limites juridiques, représentent une autre dimension d'une politique de l'habiter. La puissance publique s'impose comme un intermédiaire dans la relation commerciale entre clients et fournisseurs d'énergie, et intègre une logique sociale dans un rapport marchand. Ce faisant, elle propose une forme de protection aux résidents du parc social, garantissant des factures réduites et un interlocuteur en cas de difficultés de paiement. La sécurité de l'approvisionnement énergétique est donc considérée comme une condition du bien-être des locataires du parc social.

Ce bien-être est conçu comme devant être atteint avec la participation des habitants. Une série d'initiatives, en partie portées par des acteurs collectifs, peut être lue comme une politique de création de compétences, à la fois pour les ménages et pour les personnels des secteurs technique et social des institutions du logement. Là encore, la sphère domestique et, jusqu'alors, privée, où ont lieu les consommations, devient un espace d'action de la puissance

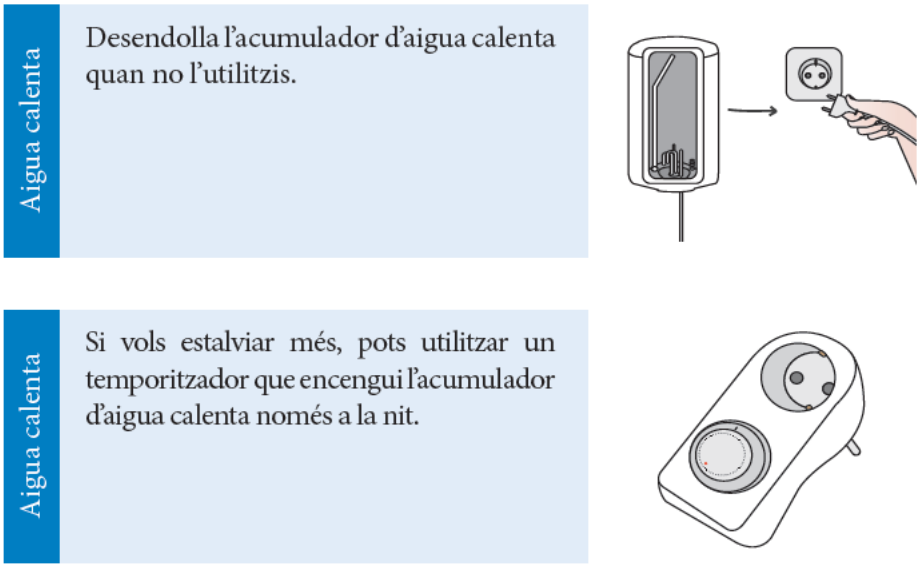
publique. Mais là où la rénovation énergétique est prise en charge par l'administration publique, les activités de formation sont déléguées à des organisations collectives.

L'association Ecoserveis est le principal interlocuteur associatif de l'agence du logement. Elle fait partie du réseau du *fuel poverty group*, dont l'objectif est de diffuser une « culture énergétique » en Catalogne. Elle part du constat d'une faible diffusion des connaissances de base sur le système énergétique et l'offre de contrats des marchés libre et régulé, et milite depuis la fin des années 2000 pour diversifier les formes de réponses institutionnelles à la pauvreté énergétique, et à les étendre au-delà du seul règlement de factures impayées.

Dans le cadre du projet Aprenem, Ecoserveis réalise des ateliers d'apprentissage théoriques destinés aux locataires du parc social. L'association propose des méthodes de lecture des factures, et des formations plus techniques de construction de panneaux solaires thermiques et photovoltaïques. Ces formations s'inscrivent dans une dynamique plus large en Catalogne, lancée par l'adoption de la loi 24/2015, avec des cours organisés par la *Generalitat* et adressés à tous les assistants sociaux de la communauté autonome, l'ouverture de « points d'attention à la pauvreté énergétique » dans les quartiers où résident les populations les plus vulnérables, et une série d'initiatives portées par des associations comme l'*Alliance contre la pauvreté énergétique*, qui propose une permanence pour accueillir les ménages en conflit avec leur fournisseur d'énergie.

L'ensemble de ces initiatives repose donc sur un objectif de maitrise individuelle des consommations, illustrées comme dans la Figure 3 par des gestes très simples :

Figure 3: extrait du manuel Guia de bons usos i consells energètics à l'attention des ménages du projet RELS, rédigé par l'association Ecoserveis



Source : RELS, 2016

CONCLUSION

Lorsque tous ces thèmes d'efficacité énergétique sont apparus, les modèles proposés étaient fondés sur la rentabilité. On appliquait des modèles de pays nordiques pour l'économie d'énergie. Mais dans une ville comme Barcelone, pour amortir l'investissement d'un chauffage, il faut de nombreuses années. C'est apparu comme un thème de rentabilité, et lorsque cette rentabilité n'a pas pu être atteinte, l'efficacité énergétique a perdu sa crédibilité. Maintenant, on parle moins de rentabilité, et plus de confort et de santé. Les politiques qui sont mises en place aujourd'hui sont fondées sur ces thèmes, je crois que nous allons plus dans ce sens, et peut-être qu'elles auront plus de succès[86] *(Jordi Amela, 2017).*

La pauvreté énergétique dans le logement social est donc l'argument d'une reformulation des objectifs de la réhabilitation. La logique directrice des années 2000, qui était celle d'un gain

[86] Cuando empezaron todos los temas de eficiencia energética, se propusieron unos modelos basados en rentabilidad. Y la rentabilidad no ha existido. Es así: se aplicaba modelos de países nórdicos, en cuanto al ahorro. Por ejemplo, en una ciudad como Barcelona, la calefacción, para amortizar la inversión, en temas de calefacción, se necesita muchísimos años, de inversión en el aislamiento de la vivienda. Salió como un tema de rentabilidad, y al no salir la rentabilidad, se perdió credibilidad. Ahora, se está hablando de rentabilidad menos, y más de confort y salud. Y sobre este punto, es donde quizás haya más recorrido, y veremos si las políticas que se están utilizando ahora, sobre todo en temas de confort y de salud, pueden salir con mayor y mejor resultado Jordi Amela. 2017. Directeur technique de la réhabilitation de logements au Consortium du logement de Barcelone. *Propos recueillis par Lise Desvallées*.

de rentabilité à travers la réduction des consommations domestiques, se heurte au contexte socio-économique du parc de *viviendas protegidas*. Les modèles importés de pays aux climats plus froids, fondés un principe d'épargne d'énergie, se révèlent être très peu pertinents en Catalogne où le retour sur investissement de travaux d'isolation thermique est très long. Comme l'explique le directeur de la réhabilitation du *Consorci de l'Habitatge,* le principe d'efficacité énergétique a perdu en crédibilité devant l'échec de projets dont le mot d'ordre était la rentabilité économique.

En Catalogne, il semble pertinent de parler de l'émergence d'une « politique de l'habiter », qui prend la forme d'une attention accrue à la dimension protectrice du logement. Il s'agit de prémunir les habitants contre les extrêmes saisonniers, à travers l'isolation passive et par l'extérieur du bâtiment dans le cas des *viviendas protegidas,* ou bien à travers des interventions à l'intérieur des logements dans le cas du parc social nouvellement capté par la puissance publique. Cet investissement contraste avec les conseils couramment prodigués jusque dans les années 2000, qui reposaient essentiellement sur des encouragements à porter des manteaux en hiver dans les logements trop froids (Jordi Amela, 2017). Aujourd'hui au contraire, l'efficacité énergétique et la pauvreté énergétique sont à ce point intégrées dans la gestion du logement social que l'agence du logement catalan n'exclut pas, une fois tous les logements certifiés, d'intégrer une composante énergétique dans les critères d'attribution des appartements aux ménages, au même titre que la surface ou l'emplacement, en proposant les logements les plus efficaces aux ménages les plus vulnérables.

Un second volet compose cette « politique de l'habiter », et consiste à prémunir les ménages vulnérables contre des interruptions de fourniture d'énergie. Les institutions du logement, avec l'appui d'acteurs collectifs et les financements de la municipalité de Barcelone, proposent une série de services en se plaçant en qualité d'intermédiaires entre les ménages du parc social et leurs fournisseurs d'énergie. Les mesures phares de ces initiatives sont l'altération des contrats d'électricité, afin de réduire la puissance électrique des compteurs, et de quitter le marché libéralisé pour le marché régulé.

Cette « politique de l'habiter » doit composer avec de nombreuses contraintes. La législation nationale sur l'énergie limite les compétences des institutions en matière de distribution et d'installation d'énergie. Les fortes évolutions du marché de l'énergie compliquent également ces stratégies, dans la mesure où les gains réalisés par une altération des contrats, des

comportements ou des installations peuvent rapidement être annulés par une hausse du prix de l'électricité ou du gaz. D'autre part, l'absence de retour sur investissements impose une recomposition des stratégies budgétaires[87], contraintes d'une part par des budgets limités, et d'autre part par l'inefficacité d'interventions trop légères dans les logements. Car si le caractère homogène et circonscrit du logement social traditionnel permet d'envisager de financer sa réhabilitation intégrale avec des méthodes passives, il n'en est pas de même pour le logement social « de fait ». Majoritaire et central dans un pays de propriétaires, il est dispersé dans la ville et dans des immeubles collectifs, dans lequel les interventions ne peuvent être que ponctuelles.

Bibliographie

Législation et documents de terrain

ABD. 2015. Rapport: Cruixir de dents. La vivència de la pobresa energètica a l'Àrea Metropolitana de Barcelona.

Ministerio de vivienda. 2006. CTE. (*Código Técnico de la Edificación)*

D. d. T. i. S. Secretaria d'Habitatge i Millora Urbana, Generalitat de Catalunya. 2015. Decret 75/2014. (*Pla per al dret a l'habitatge (plan pour le droit au logement))*

IEVP CTMED. La rénovation énergétique dans les logements sociaux : le projet RELS développe un modèle commun pour la Méditerranée.

Departament de la Presidència. 2015. Lei 24/2015. (*Llei de mesures urgents per a afrontar l'emergència en l'àmbit de l'habitatge i la pobresa energètica)*

PECQ. 2011. Rapport: Plan de energía, cambio climático y calidad del aire de Barcelona (PECQ 2011-2020). Ayuntamento de Barcelona.

Ministerio de industria energía y turismo. 2015. Real Decreto 900/2015. (*Por el que se regulan las condiciones administrativas, técnicas y económicas de las modalidades de suministro de energía eléctrica con autoconsumo y de producción con autoconsumo)*

[87] Par exemple, le *Consorci de l'habitatge* prend la charge entière des travaux, en échange d'un remboursement de leur montant au moment de la vente ou de l'héritage des biens immobiliers. Dans cette optique, une ONG catalane propose même de créer une forme de solidarité territoriale en cherchant des économies d'énergie, non plus dans des chez des particuliers, mais auprès d'industries s'engagent à investir une partie des gains d'efficacité dans des interventions dans les logements de ménages vulnérables David Maruny. 2016. Président du "Banco de energía". Ibid..

Sabes-Figuera, R. & F. TodeschiniI. 2016. Rapport: Estimació de la pobresa energètica a Catalunya.

Littérature scientifique

Boardman, B. 1991. *Fuel poverty: from cold homes to affordable warmth*. Belhaven Press.

Bouzarovski, S. & S. Petrova. 2015a. The EU energy poverty and vulnerability agenda: An emergent domain of transnational action. In *Energy Policy Making in the EU: Building the Agenda,* eds. J. Tosun, S. Biesenbender & K. Schulze, 129-144. Berlin: Springer.

Bouzarovski, S. & S. Petrova. 2015b. A global perspective on domestic energy deprivation: overcoming the energy poverty-fuel poverty binary. *Energy research and social science,* 10:3-40.

Gangolells, M., M. Casals, N. Forcada, M. Macarulla & E. Cuerva. 2016. Energy mapping of existing building stock in Spain. *Journal of Cleaner Production,* 112, Part 5:3895-3904.

Hills, J. 2012. Rapport: Getting the measure of fuel poverty: final report of the fuel poverty review. London School of Economics and Political Science.

Lees, J. 2014. Ethnographier la précarité énergétique : au-delà de l'action publique, des mises à l'épreuve de l'habiter. EHESS.

Lefebvre. 1970. *La révolution urbaine*. Gallimard.

Morel-Brochet, A. & N. Ortar. 2012. *La Fabrique des modes d'habiter. Homme, lieux et milieux de vie*. Paris: L'Harmattan.

Paquot, T. 2005. Habitat, habitation, habiter, Ce que parler veut dire... *Caisse nationale d'allocations familiales (CNAF) « Informations sociales »,* 3**,** 123:48-54.

Pareja Eastway, M. & M. Sanchez martinez. 2012. La política de vivienda en españa: Lecciones aprendidas y retos de futuro *Revista Galega de Economía,* 21**,** 2.

Peralta, A., L. Camprubí, M. Rodríguez-Sanz, X. Basagaña, C. Borrell & M. Marí-Dell'Olmo. 2017. Impact of energy efficiency interventions in public housing buildings on cold-related mortality: a case-crossover analysis. *International Journal of Epidemiology*.

Sibina Tomás, D. 2014. Polítiques públiques i accés a l'habitatge. Construint polítiques públiques d'habitatge en temps de crisi. In *Vivienda y crisis: ensayando soluciones,* ed. U. d. B.-R. d. Cataluña. Barcelona.

Tirado, S. Jiménez M. L. López F. J. L., J. Martín García & E. Perero Van Hove. 2014. Rapport: Pobreza energética en España: analisis de tendencias. Asociación de Ciencias Ambientales.

Trilla, C. 2003. L'estat del benestar i la familia. L'habitatge per als joves. In *L'estat del benestar a Catalunya*, 263-282. Barcelona: Diputació de Barcelona.

Entretiens

Aleix Armengol. 2017. Responsable du département technique de la fondation Habitat3. *Propos recueillis par Lise Desvallées*.

Carme Trilla. 2016. Présidente de la fondation Habitat3. *Propos recueillis par Lise Desvallées*.

Cristina Castells Guiu. Le 4 Novembre 2016. Directrice de l'agence de l'énergie de Barcelone. *Propos recueillis par Lise Desvallées*.

Daniel Calatayud. 2016. Architecte, professeur à l'ETSAV-Université Polytechnique *Propos recueillis par Lise Desvallées*.

David Maruny. 2016. Président du "Banco de energía". *Propos recueillis par Lise Desvallées*.

Jordi Amela. 2017. Directeur technique de la réhabilitation de logements au Consortium du logement de Barcelone. *Propos recueillis par Lise Desvallées*.

Josep Linares et Jordi Sanuy. 2016. Directeur de la réhabilitation et directeur de la qualité de l'agence du logement de la Généralité. *Propos recueillis par Lise, Desvallées*.

Uncategorized References

Regidoria d'Habitatge. 2016. Ajuntament de Barcelona. (*Pla pel Dret a l'Habitatge de Barcelona, 2016-2025)*

Joaquim Pascual. 21 Avril 2017. Directeur des services techniques du *Patronato de l'habitatge*. *Propos recueillis par Lise Desvallées*.

Wassouf, M. 2016. Primer passivhaus mediterráneo, bloque de viviendas públicas en barcelona. *Blog de Micheel, Energiehaus, edificios pasivos*.