



Programme EPEE - Note de synthèse l'atelier du 6 novembre 2007

Conséquences de l'ouverture des marchés de l'énergie sur les populations à revenu modeste

Problèmes, bonnes pratiques, propositions d'action

Remarque – *Les éléments signalés dans cette note ne prétendent pas faire l'unanimité parmi les participants, mais établir une liste des constats et propositions faits lors de l'atelier afin de lutter contre la précarité énergétique dans le cadre actuel de l'ouverture des marchés de l'énergie. Les propositions sont classées par type d'acteurs, mais peuvent en fait concerner plusieurs catégories : c'est par exemple le cas de la nécessité de la médiation sociale.*

A. PROBLEMES LIÉS A L'ORGANISATION DES MARCHÉS ET AUX POLITIQUES PUBLIQUES

1. **Hausses prohibitives de tarifs lors de l'ouverture des marchés** – Il est apparu lors de l'ouverture des marchés au Royaume-Uni que les prix ont considérablement augmenté avant que les effets de la concurrence entre fournisseurs ne rapprochent les prix de marché des coûts marginaux de production et d'importation de l'énergie.
2. **Plus grande sensibilité à la hausse des prix** – Les foyers en situation de précarité consacrent une plus large part de leur revenu aux dépenses énergétiques que la moyenne de la population, et sont particulièrement frappés par les hausses de prix.
3. **Disparition des tarifs réglementés** – La disparition des tarifs réglementés élève les prix de marché aux coûts marginaux de production ou d'importation, qui sont supérieurs aux coûts moyens.
4. **Pratiques commerciales agressives** – Les foyers précaires sont plus sensibles aux pratiques de vente directe, et ne bénéficient pas des tarifs les moins élevés disponibles sur le marché.
5. **Inapplicabilité des dispositifs réglementaires** – Les acteurs publics et privés du marché peuvent être amenés à des dysfonctionnements majeurs dans le cas où ont été désignés des objectifs inapplicables et/ou contradictoires. L'expérience du Royaume-Uni montre que la réglementation obligeant à réaliser une part des travaux au titre des CERT (certificats blancs) dans les foyers précaires se heurte à des contraintes de faisabilité.
6. **Confusion de la situation française** – Illisibilité des règles du marché pour le public, en

raison des remises en cause partielles du principe d'ouverture du marché et des obligations asymétriques (irréversibilité/réversibilité ; caractère obligatoire du TNP et TGN pour EDF et GDF uniquement, etc.)

7. **Abus de situation dominante des opérateurs historiques** – Leur image très favorable dans le public facilite les confusions et leurs offres de fourniture d'énergie aux tarifs de marché, y compris aux foyers précaires.
8. **Inadaptation des politiques d'économie d'énergie et de lutte contre les GES** – Ces politiques sont inadaptées aux publics précaires en raison, notamment, de leur capacité à investir quasi nulle.
9. **Absence de politique coordonnée au niveau national**

B. PROBLEMES SPECIFIQUES LIES A LA SITUATION DE PRECARITE ENERGETIQUE

1. **Difficulté à identifier le phénomène** – L'intrication des causes (faibles revenus, coûts de l'énergie et mauvaise qualité énergétique des logements) rend les politiques de lutte contre la précarité peu efficaces. L'attribution d'un tarif social (TPN et TGN) n'a, ainsi pas le même impact en fonction de l'équipement de chauffage ou de la qualité de l'isolation.
2. **Difficultés de médiation sociale** – Les plus démunis ne bénéficient pas toujours de leurs droits en raison des difficultés de communication dont ils pâtissent : problème de maîtrise de la langue orale et écrite, conflits sociaux, problèmes administratifs, etc.
3. **Situations d'endettement chronique** – L'endettement des clients précaires peut être cumulatif en cas d'application de pénalités, d'absence d'application des tarifs sociaux et/ou d'absence d'action en faveur de la maîtrise de la consommation.
4. **Absence de maîtrise de la consommation accentuée par le statut de locataire** – La situation sociale des précaires, principalement logés dans le locatif privé ancien, rend très réduites les possibilités d'action de la qualité énergétique des logements (travaux d'isolation notamment).
5. **Difficultés des propriétaires occupants pauvres** – Les propriétaires occupants ne peuvent financer la part résiduelle des travaux, y compris de travaux d'urgence (intervention sur la toiture par exemple). Les propriétaires bailleurs peuvent rencontrer les mêmes difficultés et/ou n'avoir aucun intérêt à investir.

C. DIFFICULTES PROPRES AUX COLLECTIVITES ET AUTORITES CONCEDANTES LOCALES

1. **Difficulté à atteindre les publics** – En raison, en particulier, de l'absence de point d'information de référence sur la question de la précarité énergétique
2. **Complexité institutionnelle** – En l'absence d'action nationale coordonnée, la complexité et le caractère local des aides et des dispositifs publics et/ou privés de lutte contre la précarité sociale et/ou d'action en faveur de l'amélioration du logement rendent les montages de dossier lourds, complexes et coûteux. Ils nécessitent une importante ingénierie sociale.
3. **Distorsion territoriale du service public de l'énergie** – La variabilité de l'organisation des opérateurs d'un territoire à l'autre peut induire des inégalités dans l'application des obligations de service public de l'énergie, y compris dans les modalités d'application du TPN et de l'obligation de proposer un échéancier de remboursement de la dette en cas d'attribution d'aides du FSL, etc.
4. **Désengagement de l'Etat et de la CAF du financement du FSL** – Une part de ce fonds

permet de faire face aux impayés de factures d'énergie.

D. PROPOSITIONS D'ACTION POUR LE LEGISLATEUR ET LES ACTEURS FINANCIERS

1. **Identifier le phénomène de précarité énergétique et construire une politique spécifique** – Construire des indicateurs multicritères, afin d'établir les faits statistiques, de façon à concevoir des programmes de lutte axés sur les différentes causes et à engager les moyens nécessaires après avoir déterminé des objectifs. Ceci est indispensable à tous les acteurs du secteur et suppose de mettre en place une mission d'observation nationale.
2. **Définir les objectifs des politiques** – Désigner des objectifs chiffrés en la matière et/ou expliciter les éventuelles obligations. Améliorer, de préférence, les outils existants (TPN, FSL, FSTME, CEE, etc.) afin de développer les expériences des acteurs déjà impliqués
3. **Favoriser une concertation permanente impliquant l'ensemble des acteurs**
4. **Appliquer au mieux les dispositifs spécifiques existants** – En particulier en augmentant le nombre d'ayants droit, les avantages et les taux des dispositifs tarifaires et la prise en compte des modalités de chauffage.
5. **Contenir les prix et/ou maintenir les tarifs réglementés** – Des organisations de consommateurs demandent le maintien des tarifs régulés, puisque selon elles la première cause de la précarité énergétique est la hausse des tarifs. En France, ce maintien doit s'accompagner du principe de réversibilité généralisée.
6. **Cibler et attribuer des allocations spécifiques** – Ceci, notamment afin d'éviter endettement et rupture d'approvisionnement, en fonction de critères multiples concernant la situation des familles (quotient familial, etc.), la vulnérabilité (handicapés, personnes âgées, malades) et des circonstances climatiques (périodes de froids exceptionnels).
7. **Obliger tous les opérateurs à proposer le tarif régulé et/ou un tarif social** – De façon à supprimer les distorsions de concurrence. Répartir les aides publiques aux opérateurs en fonction du nombre de clients jouissant de ces tarifs.
8. **Distinguer les objectifs** – La nécessité de maîtrise de la consommation énergétique globale ne doit pas empêcher des actions de soutien financier au paiement des factures des publics démunis. L'expérience du Royaume-Uni montre que mêler les objectifs de réhabilitation, de lutte contre l'effet de serre et de lutte contre la précarité énergétique induit des surcoûts et une perte d'efficacité.
9. **Dégager des financements publics pour réduire la dépendance à l'énergie** – L'importance de la précarité publique dépend largement de la qualité moyenne du parc immobilier, dont l'amélioration dépend des efforts consentis, notamment, au titre des politiques de maîtrise d'énergie. Les CEE peuvent être l'une des sources de ce financement, à condition toutefois que les marchés des certificats soient effectifs.
10. **Agir sur la demande énergétique des publics précaires** – Principalement grâce à l'isolation thermique, mais également aux « bons gestes ». Les équipements de production énergétique autonome peuvent également jouer un rôle, notamment en zone rurale. Dans tous les cas, des dispositifs spécifiques doivent être conçus en fonction des statuts (propriétaires ou locataires) des publics. Cela s'articule aux politiques publiques de maîtrise de l'énergie et de réduction des émissions de GES.
11. **Cibler les objectifs des aides à l'amélioration de l'habitat** – Les critères d'attribution et montants retenus doivent être conçus en fonction des publics-cibles et des objectifs explicites pour chacun d'entre eux. Compte tenu des limites budgétaires, les aides de l'ANAH, notamment, doivent permettre les travaux d'urgence (toiture, etc.) et les dépenses

les plus efficaces du point de vue thermique en fonction des sommes investies et/ou soutenir les opérations d'ampleur et de mise aux futures normes. Un premier critère pourrait être l'obligation que les interventions sur un bâtiment amènent tous les logements à sortir de la classe G.

12. **Cibler les difficultés des propriétaires bailleurs** – Le législateur doit procéder aux arbitrages nécessaires afin que les propriétaires bailleurs soient incités à réaliser les travaux d'amélioration énergétique de l'habitat tout en prévoyant des modalités équitables de répartition du bénéfice des travaux entre le locataire et le bailleur.
13. **Traiter à part le cas du logement social** – Ceci en partenariat étroit avec la CDC notamment.
14. **Créer des produits financiers adaptés aux propriétaires bailleurs et occupants**
15. **Considérer les difficultés des propriétaires occupants pauvres** – Dans le cadre des obligations légales en matière d'efficacité énergétique, le législateur doit prévoir des dispositifs de quasi-gratuité et/ou de financement innovant afin que la mise aux normes ne se traduise pas par la revente du bien et la perte du domicile.
16. **Instituer des réglementations favorisant la fourniture de services énergétiques** – L'action publique en matière de CEE peut contribuer à la modification progressive de l'offre des fournisseurs, afin qu'ils préservent leur activité tout en vendant des quantités décroissantes d'énergie aux consommateurs.
17. **Créer des CEE bonifiés en cas d'opérations de lutte contre la précarité** – Ceci afin d'inciter à ces opérations spécifiques. Attribuer une part obligatoire des CEE à des opérations de ce type semble moins efficace.
18. **Soumettre les collectivités locales à des objectifs en terme de CEE** – En particulier afin de rendre le marché des CEE effectif.
19. **Contribuer à la formation du BTP aux métiers de l'efficacité énergétique** – Et attribuer des CEE à ce titre.

E. BONNES PRATIQUES DES OPERATEURS ET DES AUTORITES DE REGULATION

1. **Définir et appliquer des tarifs spécifiques pour des publics dédiés** – Ces tarifs peuvent être mis en place même dans le cadre d'un marché ouvert à la concurrence au sein d'une association des fournisseurs. Ils peuvent comporter des avantages multiples (rabais ou gratuité des abonnements, rabais sur les tarifs unitaires, abattements, etc.). Les tarifs pourraient également être modulés de façon générale en fonction de la consommation, voire supprimer le principe de l'abonnement.
2. **Appliquer d'office le tarif social les autres dispositifs à caractère social** – Sur la base de critères objectifs, éventuellement en lien avec une obligation publique ou une règle décidée par l'interprofession. Ceci peut concerner les compteurs à prépaiement, le maintien des approvisionnements, etc.
3. **Aider les précaires énergétiques à bénéficier des meilleurs tarifs du marché** – Ceci également afin de prévenir les situations d'impayé.
4. **Lutter contre les pratiques de vente abusive aux publics précaires** – En mettant en place un Code de conduite et « une liste noire » des vendeurs l'ayant enfreint commune à l'interprofession.
5. **Des process efficaces et équitables** – Les opérateurs de la production, de la distribution, de la fourniture et de comptage doivent réorganiser leur fonctionnement de façon à rendre les mesures sociales effectives et équitables, à la fois en terme de management et d'équipes

opérationnelles.

6. Publier les engagements et les résultats sociaux de façon transparente

7. **Adapter le comptage et la facturation** – Certaines modalités de facturation favorisent une gestion des flux qui permet d'éviter l'endettement chronique : compteurs à prépaiement en particulier (bien qu'il faille tenir compte des risques de déconnexion volontaire).
8. **Adopter des stratégies de désendettement dédiées** – En particulier par le biais de fondations d'entreprises indépendantes des fournisseurs, en agissant de façon à réduire la dette de façon régulière et en distinguant les mauvais payeurs des personnes en difficulté. Maîtriser ou supprimer les frais d'incident de paiement.
9. **Articuler les missions commerciales et d'assistance sociale** – Notamment afin que les bénéficiaires potentiels exercent leurs droits : favoriser l'obtention des allocations, proposer une ligne directe avec des associations de lutte contre la précarité, etc. Les opérateurs peuvent participer aux missions locales afin d'améliorer la médiation sociale dans les territoires. Cela comprend le fait de ne pas reporter sur les services sociaux tout ou partie de la relation commerciale avec les publics en difficulté, comme cela a été constaté lors de réorganisations survenues chez EDF.
10. **Etre présents dans la concertation** – Les opérateurs doivent participer aux concertations locales et générales, régulières ou non, compétentes en matière de précarité énergétiques (en France, commissions de gestion des FSTME, FSL, etc.).
11. **Contribuer à la maîtrise des consommations et définir une offre en terme de services énergétiques** – Les fournisseurs sont les acteurs les plus proches du public, donc les mieux placés pour promouvoir l'efficacité énergétique. Cette action peut être à caractère obligatoire et/ou volontaire dans le cas des publics précaires, puisqu'il en va de la capacité des clients à faire face à leur facture. Elle ne peut être menée qu'en partenariat avec les professions du bâtiment et les acteurs de l'action sociale. Plus fondamentalement, cette action vise progressivement à modifier l'offre des fournisseurs.
12. **Limitier les réticences des clients « normaux » des opérateurs privés** – En définissant des critères objectifs de vulnérabilité dans l'attribution des tarifs sociaux.
13. **Ne pas négliger les offres sociales en tant qu'avantage concurrentiel** – Les nouveaux entrants peuvent ainsi être intéressés et/ou obligés à proposer les tarifs régulés et/ou spécifiques de façon à assurer une concurrence non faussée.

F. BONNES PRATIQUES DE L'ADMINISTRATION, COLLECTIVITES ET ACTEURS SOCIAUX

1. **Atteindre les ayants droit** - L'action sociale est de plus en plus déléguée aux collectivités, qui doivent disposer des compétences, des informations, des financements nécessaires pour atteindre les publics spécifiques présents sur leur territoire, et ce, en coordination et/ou en partenariat avec les opérateurs.
2. **Concevoir des programmes : distinguer action d'urgence et de long terme** – L'action publique et associative doit distinguer travaux d'urgence permettant de lutter contre les situations de précarité (chaudière, double vitrage, etc.) et programmes d'amélioration de l'habitat à moyen terme.
3. **Spécialiser les rôles des acteurs du territoire** – Ceci de façon à développer l'expertise d'une organisation-référence sur la précarité énergétique, afin d'éviter les doublons et de permettre les synergies.

4. **Concevoir des programmes : impliquer les acteurs du territoire** – Ceci, en menant des programmes pilotes avant de généraliser les actions : cela concerne à la fois les opérateurs, l'Etat, les collectivités, les agences, les associations.
5. **Agir dans la durée : planifier les travaux** – Une autorité publique ou des organismes paritaires doivent être en mesure de planifier des tranches successives d'amélioration des travaux de façon cohérente et afin d'éviter les surcoûts. Un référent doit être désigné de façon à assurer le respect de cette planification. Ceci afin de disposer de budgets d'action sociale locale dans le domaine de la lutte contre la précarité énergétique.
6. **Contrôler les opérateurs : objectifs d'effectivité** – Les collectivités territoriales dotés d'une autorité de contrôle dans le cadre de leurs missions de service public de distribution de l'énergie doivent s'assurer de l'effectivité de la mise en œuvre des politiques de solidarité énergétique. En France, ces missions concernent les foyers abonnés à un tarif régulé.
7. **Contrôler les opérateurs : objectifs d'équité territoriale** – Les collectivités territoriales dotées d'une autorité de contrôle doivent notamment s'assurer du respect du principe d'égalité de traitement entre territoires en matière de politique de solidarité énergétique.
8. **Passer des marchés publics à partenariats à objectifs multiples** – Les collectivités territoriales doivent veiller à intégrer les objectifs de lutte de rénovation thermique du bâti et de lutte contre la précarité énergétique. Les projets d'opérations locales en ce domaine doivent faciliter l'implication des opérateurs qui peuvent à cette occasion acquérir des CEE tout en participant au financement des opérations.
9. **Contribuer à la formation des travailleurs sociaux** – Ceci en développant ou en finançant des programmes dédiés à la précarité énergétique.
10. **Rechercher des partenaires financiers nouveaux** – Pour faire face au désengagement partiel de l'Etat, du FSL, etc.

Ont participé à l'atelier : Pauline Belliot-Niget, Association Energies Durables en Ile-de-France ; Luc Bodineau, Ademe ; Laurence Boisramé, Gaz de France ; Sandrine Buresi, Association GEFOSAT ; Aurélie Califat, Réseau Habitat et Développement ; Judith Cazas, ARENE Ile-de-France ; Didier Chérel, Ademe ; Raphaël Claustre, Comité de Liaison des Energies Renouvelables (CLER) ; Isolde Devalière, Sociologue, CSTB ; Ute Dubois, Economiste, ADIS/GRJM, Université Paris Sud ; Catherine Dumas, SIPPEREC ; Guillaume Joly, Université de Marne-la-Vallée ; Bernard Hyon, Association GEFOSAT ; Eric Lagandré, Agence Nationale pour Amélioration de l'Habitat (ANAH) ; Audrey Le Marec, Réseau Habitat et Développement ; Pierre Nolay, Cabinet Alpheis ; Luc Lorge, EDF, chargé des Certificats d'économie d'énergie ; Valentine Mulholland, EDF Energy ; Christelle Paulo, Chargée de mission énergie et ouverture des marchés, UFC – Que Choisir ; Simon Pouillaute, IDEMU ; Sandrine Perrois, Service consommation, Consommation Logement Cadre de Vie ; Emmanuel Poussard, Association Energies Durables en Ile-de-France ; Emilie Salesses-Gauthier, Comité de Liaison des Energies Renouvelables (CLER) ; Marie-Alix Vaquié, Poweo. Débats animés par Emilie Salesses-Gauthier et Pierre Nolay.