

R&D EDF / ODENORE

OCTOBRE 2008

LA PRECARITE ENERGETIQUE, UN PROBLEME SECONDAIRE
POUR LES PUBLICS LES PLUS DEMUNIS

Rappel des objectifs et attentes de l'étude

L'objectif de l'étude est d'identifier les acteurs du secteur associatif impliqués dans l'aide aux démunis, qui seraient susceptibles d'interagir avec EDF dans le but de faciliter l'accès de tous à l'énergie et notamment de mener des actions de prévention efficaces (portage de conseils de maîtrise de l'énergie, aide à la rénovation de l'habitat, ...) de nature à éviter les problèmes de coupures d'électricité. Il s'agit d'inventorier les possibilités d'un partenariat durable entre EDF et des associations intéressées par cette dimension de prévention.

Cette étude vise d'une part à identifier des acteurs associatifs nationaux, à connaître leurs actions et à collecter des informations sur les populations qu'ils reçoivent.

D'autre part, à faire remonter les besoins et attentes des associations à la direction d'EDF, dans la perspective de l'établissement d'un partenariat entre EDF et ces structures associatives, sur les problèmes liés aux questions énergétiques, tant en termes d'accès que de *maintien* de l'énergie.

Cette étude s'inscrit dans la perspective d'une collaboration scientifique entre EDF et ODENORE, dans le cadre de la programmation de la future Equipe de Recherche Technologique (ERT ODENORE), qui devrait être constituée par le ministère de la Recherche début 2009¹.

¹ Voir la note d'intention précisant les termes de cette collaboration en Annexe 1.

SOMMAIRE

I - ELEMENTS DE CONTEXTE DU CHAMP DE L'ETUDE

La précarité énergétique : une notion au croisement des questions énergétiques et sociales

Les chiffres de la précarité énergétique

Les dispositifs d'aide

II - CADRAGE METHODOLOGIQUE

Une focalisation sur les associations d'aide aux démunis

Les acteurs rencontrés : du national au local, une question d'accès direct aux données et à la réalité du terrain

Déroulement de l'enquête

Synthèse des principaux résultats de l'enquête

III - LA PRECARITE ENERGETIQUE VUE DES ASSOCIATIONS

Trois types d'aides aux populations reçues

Comment se rend-on dans les associations ?

Un problème réel mais secondaire

Une réponse d'urgence dans les associations généralistes

Des situations d'urgence inadaptées à un travail de prévention

Le temps de la relation

Une réponse plus ajustée de la part des associations spécialisées

IV - DES CONNAISSANCES BASEES SUR DU RESSENTI

Des systèmes d'informations en voie de constitution

Deux grands types de personnes en situation de précarité énergétique

Les ménages coupés, une catégorie en voie de disparition ?

V- LES RELATIONS A EDF

Une demande d'interlocuteur au sein d'EDF

Une bonne réception à la proposition de partenariat

CONCLUSION

ANNEXES

I - ELEMENTS DE CONTEXTE DU CHAMP DE L'ETUDE

La précarité énergétique : une notion au croisement des questions énergétiques et sociales

Cette étude prend place dans le champ de ce que l'on nomme depuis quelques années la précarité ou la pauvreté énergétique². Située à la croisée de problématiques liant des questions d'habitat, de précarité et de maîtrise de l'énergie, cette notion connaît un affichage grandissant et a été reconnue en tant que telle lors du récent Grenelle de l'environnement³.

Au niveau institutionnel, cette thématique est plus spécifiquement portée par l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME)⁴. A son initiative, un réseau de lutte contre la pauvreté et la précarité énergétique (RAPPEL⁵) s'est constitué en 1999, qui rassemble aujourd'hui près de 130 structures. Plus récemment, un colloque, co-organisé par l'ADEME, a eu lieu le 1^{er} avril 2008 à Paris, sur le thème : prévenir la précarité énergétique, quel rôle pour les collectivités territoriales ?

Par ailleurs, en 2007, un texte manifeste intitulé « Habitat, précarité sociale et énergie » a été signé par le Comité de Liaison Energies Renouvelables (CLER)⁶, la Fondation Abbé Pierre, Habitat et Développement et l'Union nationale des associations familiales (UNAF) pour alerter et lutter contre la précarité énergétique.

De même, le Plan Urbanisme Construction Architecture a lancé en juillet 2007 un appel à propositions de recherche et de projet sur la « réduction de la précarité énergétique », et retenu dans ce cadre pas moins de 19 propositions.

² Au niveau européen, on parle de Fuel Poverty. Pour un bon aperçu de cette notion, voir le projet EPEE (European fuel poverty and energy efficiency) sur le site precarite-energetique.org.

³ Le terme apparaît dans le compte rendu du Grenelle de l'environnement, dans le chapitre consacré au bâtiment privé « Lutte contre la précarité énergétique ; un effort particulier sur la classe G du diagnostic de performance énergétique d'ici 2012. »

⁴ L'ADEME participe activement à l'identification des causes de la précarité énergétique et avance un ensemble des préconisations et de solutions pour y remédier. Voir par exemple : « *Comment mettre en place un Fonds Social d'aide aux travaux de maîtrise de l'énergie en faveur des ménages défavorisés* » ou « *Précarité énergétique : comment passer de l'urgence à la prévention. Le gouffre des aides aux impayés d'énergie* » ; ou encore « *Le poids des dépenses énergétiques dans le budget des ménages en France. Développer la maîtrise de l'énergie pour limiter les inégalités sociales* », Stratégie & Etudes n°11, 3 avril 2008. « *La pauvreté énergétique. Guide des actions possibles* », ADEME, 6 novembre 2007. « *Précarité énergétique : pour une solution durable* », Ademe et vous n°8- septembre 2007.

⁵ Financé par l'ADEME et la Fondation Abbe Pierre, ce réseau est animé par Bâtiment, Climat Energie (BCE) l'association Gefosat, le Comité de Liaison Energies Renouvelables (CLER) et la Fédération Nationale Habitat et Développement.

⁶ Le texte du manifeste est accessible dans « *Précarité et énergie : urgence !* » Cler infos n°60- septembre-octobre 2007.

Enfin, il existe aujourd'hui de nombreuses formations, essentiellement à direction des travailleurs sociaux, centrées sur la question de la maîtrise de l'énergie dans l'habitat et les impayés⁷.

A l'image des réseaux les plus actifs sur cette question (RAPPEL et CLER), la thématique de la précarité énergétique est donc majoritairement investie par des structures ou organisations travaillant originellement :

- soit sur la problématique énergétique : tant pour réaliser des économies d'énergie que pour promouvoir les énergies renouvelables⁸ ;
- soit sur la problématique du logement : de la part d'associations ou de fédérations de bailleurs qui entendent améliorer la qualité de l'habitat et réduire la facture énergétique des bâtiments - en phase avec les nouvelles normes Haute Qualité Environnementale et la thématique du Développement Durable dans l'habitat.

Autrement dit, l'essentiel de ceux qui se positionnent pour lutter contre la précarité énergétique saisissent le problème au niveau de l'habitat, et proposent des actions en termes de rénovation du bâti, de meilleure isolation et parallèlement de sensibilisation des ménages à la question énergétique.

Les chiffres de la précarité énergétique

Si la notion de précarité énergétique permet de nommer un phénomène, en revanche le mode de comptabilisation des populations exposées ou en situation de précarité énergétique reste à ce jour assez imprécis. Les chiffres généralement utilisés s'appuient sur le nombre de personnes en situation d'impayés de facture ayant recours au Fonds de Solidarité Energie (FSE) : on parle de 300 000 familles sollicitant une telle aide par an.

Pour la majorité des acteurs qui s'intéressent à cette question, ce mode d'estimation par les impayés demeure insuffisant. D'une part, il ne tient compte que des ménages ayant recours aux dispositifs d'aide. Par différence, la Grande Bretagne a adopté un mode de calcul basé sur le pourcentage représenté par la facture énergétique dans les ressources des ménages : est pauvre en énergie tout ménage dont la facture énergétique est supérieure à 10% de ses revenus. D'autre part, en ne s'appuyant que sur les impayés de facture, on focalise le problème sur les ménages, alors qu'il réside à la base dans l'habitat.

⁷ Voir par exemple l'institut de l'écologie en milieu urbain en région parisienne, ou les formations – gratuites – dispensées par Rappel, ou encore le CNFPT Ile de France.

⁸ On trouve en effet une large diffusion de la question au sein d'associations de type Agences de l'énergie (ALE) ou Point Info Energie (PIE).

Une étude menée dans le cadre du projet européen EPEE, à partir de données provenant d'une enquête européenne sur les conditions de vie (SILC) menée sur la période 2002-2005, permet de donner une idée plus précise des difficultés rencontrées par certaines populations dans leur relation à la question énergétique.

Selon l'étude SILC⁹, plus d'un million et demi de ménages disent avoir des difficultés à payer pour garder leur logement assez chaud, ce qui représente 6,2% de la population totale des ménages ; par ailleurs, 6,4% des ménages interrogés ont affirmé avoir été en impayé de facture, ce qui représente 1 641 719 ménages. Cette variable n'interrogeait pas précisément l'impayé de facture énergétique ; néanmoins, les chiffres donnés par le ministère du logement sur la répartition des fonds de solidarité logement par rapport au total des aides montrent que l'impayé énergie est, de très loin, le motif d'impayé le plus courant (17,6% pour les impayés énergie, 1,6% pour les impayés d'eau et 0% pour les impayés téléphone).

De même, l'Observatoire National de la Pauvreté et de l'Exclusion Sociale (ONPES)¹⁰ a montré, à partir d'une enquête¹¹ réalisée auprès des bénéficiaires de minima sociaux (API, RMI et ASS) sur la question du logement, que : près de 22% des allocataires de minima sociaux enquêtés jugent leur chauffage insuffisant, ce taux montant à 27% chez les locataires du parc locatif privé ; mais aussi que, parmi les allocataires qui disposent de leur propre logement, 27% ont été menacés d'une coupure d'électricité, de gaz ou de téléphone en 2006, soit 5 points de plus qu'en 2003¹².

Les dispositifs d'aide

Depuis la fin des années 80, nombre de lois¹³ sont venues affirmer le droit, pour toute personne ou famille éprouvant des difficultés particulières du fait d'une situation de précarité, à une aide de la collectivité pour accéder ou préserver son accès à une fourniture d'énergie et d'eau.

⁹ Etude accessible sur le site du projet EPEE : <http://www.precarite-energetique.org/documents.htm>.

¹⁰ ONPES, **Les travaux de l'Observatoire 2007-2008, Deuxième partie** : « Les conditions de logement des ménages pauvres », p 391-392.

¹¹ Enquête réalisée par la Direction de la Recherche, des Etudes, de l'Evaluation et des Statistiques (DREES) du ministère du travail, des relations sociales, de la famille et de la solidarité.

¹² « *En lien avec le sentiment croissant de ne pouvoir faire face à ces difficultés budgétaires, la proportion d'allocataires ayant reçu des menaces de coupures d'électricité, de gaz ou de téléphone, a progressé, passant de 22% à 27% entre 2003 et 2006.* » ONPES, document cité, p 400.

¹³ Loi dite Besson (1990) visant la mise en œuvre du droit au logement ; Loi du 29/07/1992 relative au RMI et à la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale et professionnelle ; Chartes « Périsol » du 06/11/1996.

Les dispositifs pour les personnes en situation de pauvreté et de précarité ont été mis en place en 1982. Ils reposent principalement, depuis de 1985, sur les conventions « pauvreté-précarité » d'EDF-GDF, devenues depuis Fonds Solidarité Énergie (FSE)¹⁴.

La Loi n° 98-657 du 29 juillet 1998 relative à la lutte contre les exclusions, a défini l'aide à la prise en charge des factures d'énergie (EDF - GDF, bois, fuel, gaz) pour les personnes en situation de pauvreté ou précarité : « pour ces personnes, le maintien de la fourniture est garanti en cas de non paiement des factures jusqu'à l'intervention du dispositif en place. »

La loi n° 2000-108 du 10/02/00 relative à la *modernisation et au développement du service public de l'électricité* est venue garantir le droit à l'électricité aux personnes en situation de précarité. La mission d'aide à la fourniture d'électricité est élargie. Elle a par ailleurs autorisé les collectivités locales à prendre en charge, en tout ou partie, des travaux d'isolation, de régulation thermique ou de régulation de la consommation d'électricité ou l'acquisition d'équipements domestiques à faible consommation. De cette loi sont ressortis deux décrets d'application importants : l'un relatif au tarif spécial de l'électricité (comme produit de première nécessité), l'autre aux impayés d'électricité.

La loi n° 2004-809 du 13/08/04 sur *les libertés et les responsabilités locales* a modifié quant à elle la gestion des Fonds Solidarité Énergie. Ceux-ci sont à présent intégrés aux Fonds Solidarité Logement (FSL) et gérés par les Conseils Généraux en partenariat avec les autres institutions. Les Conseils Généraux deviennent ainsi les acteurs principaux et les moteurs de la question de la Solidarité Énergie.

On trouve aujourd'hui des FSE dans 95 départements¹⁵. Sur un plan institutionnel, le fait que le FSE soit intégré au FSL et géré par les départements a généré une très grande hétérogénéité dans l'application, le portage politique, le fonctionnement et le périmètre de prise en charge de ces dispositifs¹⁶.

¹⁴ De 6 millions d'euros en 1987, les Fonds Solidarité Énergie atteignent en 2006 46 millions d'euros. Ces fonds sont alimentés de la façon suivante : 25 % par les Conseils généraux, 25 % par EDF GDF, 18 % par l'État (Ministère en charge de l'action sociale), 14 % par les Assedic, 7 % par les communes, 1 % par les associations caritatives et divers.

¹⁵ Données de la Direction Générale de l'Action Sociale. Gestion administrative et financements des fonds, DGAS 2002.

¹⁶ Voir le travail de René Ballain et Anne Sauvayre pour la Direction de la Recherche, des Etudes de l'Évaluation et des Statistiques (DREES) : *La place du Fonds de Solidarité Logement (FSL) dans les systèmes départementaux d'aide aux personnes en difficulté suite à sa décentralisation*. DREES, Série Etudes, n° 74 - janvier 2008.

Il convient par ailleurs de noter que le secteur associatif joue un rôle important dans la gestion de ce dispositif¹⁷ : ainsi, les UDAF assurent la gestion technique et comptable du FSE dans près de 20% des départements.

En matière d'aide à l'énergie, il existe donc aujourd'hui deux dispositifs distincts : une aide aux impayés d'énergie et une aide aux travaux en vue d'une amélioration du bilan énergétique des habitations.

Située à la croisée de plusieurs champs ou secteurs d'intervention, la question de la précarité énergétique rassemble donc une multiplicité d'acteurs intervenant dans le financement, la gestion et l'attribution des aides du FSL.

II - CADRAGE METHODOLOGIQUE

Une focalisation sur les associations d'aide aux démunis

Comme nous l'avons vu, les associations ou acteurs « environnementalistes » occupent une place importante dans le champ de la précarité énergétique. Pourtant, elles ne nous ont pas paru constituer l'interlocuteur prioritaire visé par les attendus de cette étude. La commande précisait en effet d'inventorier des associations « impliquées dans l'aide aux démunis ». Or, sauf mission particulière¹⁸, ces structures ne ciblent pas spécifiquement un public précaire.

Elles cherchent à sensibiliser l'opinion publique aux questions d'économie d'énergie, à améliorer les capacités thermiques des bâtiments et à réduire la consommation d'énergie, en recourant autant que possible à des énergies renouvelables¹⁹. Cela ne signifie pas que ces associations ne font rien en termes de prévention et de sensibilisation à la maîtrise de l'énergie par exemple, mais le public visé n'est pas un public précaire ou en situation de précarité énergétique.

¹⁷ « L'importance du secteur associatif parmi ces points d'entrée rappelle le rôle important de ce réseau dans la réponse d'urgence face aux individus en situation de détresse sociale (accès rapide à une aide) et la complémentarité qu'il apporte, comme les CCAS, face aux réponses nécessairement plus longues fournies par les dispositifs structurés. ». Gestion administrative et financements des fonds, DGAS 2002, p 3.

¹⁸ Certaines agences de l'énergie ont une mission énergie précarité.

¹⁹ Voir par exemple la présentation de l'Agence Locale de l'Energie du Grand Lyon : « elle a pour objet de promouvoir, coordonner et développer des actions tendant à : économiser l'énergie, utiliser des énergies renouvelables, préserver les ressources, protéger et valoriser l'environnement dans une logique de Développement Durable. »

Par ailleurs, nous n'avons pas pu identifier d'association de dimension nationale ou d'instance nationale centralisant ou fédérant l'ensemble des associations de ce champ²⁰. Les agences locales de l'énergie (ALE), nombreuses, n'ont pas de structure nationale. Elles font partie de réseau de dimension régionale ou européenne, et sont le plus souvent rattachées à des collectivités territoriales²¹. L'objectif de cette étude exploratoire résidant dans la perspective d'un partenariat ultérieur avec EDF, il nous a semblé préférable de rencontrer des associations structurées au niveau national.

Nous avons par conséquent privilégié les grandes associations généralistes identifiées dans l'aide aux plus démunis, et qui travaillent de manière permanente au contact des populations : le Secours Populaire Français, le Secours Catholique, la Croix Rouge française, les Resto du Cœur, le Samu Social, Médecins du Monde, la Fondation Abbé Pierre pour le logement, l'Armée du Salut, ATD quart Monde, Emmaüs.

Il nous a paru néanmoins intéressant de solliciter en second lieu des associations « spécialisées » sur des problématiques recoupant potentiellement la question de la précarité énergétique.

Des associations spécialisées dans les questions d'habitat ou dans l'aide au logement des personnes défavorisées : la Confédération Nationale du Logement (CNL), la Fédération des Associations pour la Promotion et l'Insertion par le Logement (FAPIL), l'Action Lyonnaise Pour l'Insertion par le Logement (ALPIL), le PACT-ARIM, l'Agence Départementale d'Information sur le Logement (ADIL).

Mais aussi des associations familiales, en raison de leur implantation dans les quartiers populaires et de leurs actions d'accompagnement des familles en matière de gestion de budget : Union Nationale des Associations Familiales (UNAF), Union Départementale des Associations Familiales (UDAF), Confédération Syndicale des Familles (CSF).

Bien qu'ayant fait le choix de ces deux types d'association, nous insisterons davantage sur les grandes associations généralistes dans la présentation des résultats de cette étude exploratoire. D'une part, parce que ces grandes associations ont un poids considérable et incomparable en termes de publics reçus : à titre d'information, le Secours Populaire Français, le Secours Catholique et les Resto du Cœur accueillent à eux trois près de 3,5

²⁰ Des fédérations comme RAPPEL ou le CLER rassemblent des structures et organismes aux statuts hétérogènes (associations, union de bailleurs, bureau d'étude, etc). Nous les avons néanmoins contacté afin d'avoir un cadrage de la question, de mieux situer les évolutions de cette problématique dans le cadre français et européen, et d'en repérer les enjeux et les réseaux d'intervenants actifs.

²¹ Ainsi l'ALE du Grand Lyon est l'Espace Info Energie de l'agglomération lyonnaise en partenariat avec l'ADEME et la Région Rhône-Alpes.

millions de personnes par an - comparativement la Confédération Syndicale des Familles suit à peu près 50 000 familles. Dans la perspective d'un partenariat sur des actions de prévention, la « force de frappe » de ces grandes associations généralistes paraît tout sauf secondaire. D'autre part, parce qu'elles possèdent un spectre d'interventions plus large, et qu'elles travaillent en priorité auprès des plus démunis, sans autre effet de sélection « catégorielle » (familles ou locataires). Une fiche descriptive de chaque association se trouve en fin de document (Annexe 2).

Le repérage de ces associations s'est fait sur la base de la connaissance a priori de leurs actions, mais aussi à partir de nos réseaux propres. Il a donné lieu à une première vague de contacts (par mails et téléphone) visant à cerner la sensibilité des acteurs à la problématique de la précarité énergétique, à leur demander si elle constituait un problème identifié, ou le cas échéant, à nous indiquer toute personne ou association jugée « ressource » sur le sujet.

Dans la majorité des cas, ces premiers contacts ont donné lieu à un entretien. Néanmoins, un certain nombre de nos interlocuteurs se sont déclarés eux-mêmes « hors cible », en raison du décalage existant entre les axes d'intervention de leur association et l'objet de notre étude.

Il en est ainsi des associations travaillant auprès de publics constitués pour l'essentiel de personnes vivant dans la rue ou sans logement fixe, et par conséquent sans problème visible d'énergie : le Samu social, Médecins du Monde, mais aussi l'Armée du Salut²² ont ainsi décliné l'offre.

La Fondation Abbé Pierre, quant à elle, ne rencontre pas les populations mais fait un travail de communication, d'animation et de soutien financier sur les questions du logement des plus démunis.

Les acteurs rencontrés : du national au local, une question d'accès direct aux données et à la réalité du terrain

La nature de la demande nous a initialement poussés à rechercher des interlocuteurs au niveau national des associations. Or, si l'on trouve une sensibilité sur le sujet et un intérêt à la question chez l'ensemble des acteurs contactés, et parfois rencontrés, au niveau national, ces derniers ne disposent le plus souvent que de peu d'informations précises et concrètes sur le sujet. A l'exception notable du Secours Catholique, les grandes associations

²² L'armée du salut accompagne prioritairement des personnes sans solution de logement. Elle intervient donc surtout en direction des personnes sans domicile fixe.

généralistes ne possèdent pas de personne référente sur la question de l'énergie - dans laquelle nous regroupons à ce stade aussi bien les questions d'accès, les aspects de gestion des factures, d'impayés ou de coupures, que les actions de prévention. Celle-ci apparaît en même temps trop précise et trop limitée au regard de la diversité des secteurs d'intervention de ces associations.

Par ailleurs, le niveau national de ces associations remplit le plus souvent un rôle de plateforme technique de gestion et de communication d'une part, d'animation du réseau d'autre part. Les instances nationales n'ont donc pas de contact direct avec les populations ; elles ne les accueillent pas, et ne connaissent pas forcément les modes de faire locaux. Qui plus est, les instances locales jouissent d'une forte autonomie dans les associations enquêtées. Or, les circuits de remontée d'informations entre les niveaux locaux et nationaux sont rarement suffisants pour que ces derniers disposent de données précises, sur un sujet qui est par ailleurs faiblement identifié.

Il est d'ailleurs remarquable que ce qui est vrai du niveau national, l'est aussi le plus souvent des autres niveaux intermédiaires (régional, départemental) avant l'échelon local.

La situation est un peu différente dans les associations spécialisées. La question énergétique constitue aujourd'hui un axe de mobilisation prioritaire de l'UNAF, de la CSF et de la CNL - tant au nom de la défense des intérêts familiaux (UNAF, CSF) que de celle des consommateurs ou simples locataires. Ces associations sont d'ailleurs répertoriées parmi les 18 associations de consommateurs reconnues par le gouvernement et siègent à ce titre dans diverses instances consultatives (commission de Régulation Energie, conseil national de l'habitat, conseil national des consommateurs, etc.)

Pour autant, on rencontre les mêmes écueils dès qu'il s'agit d'obtenir des données concrètes sur les populations reçues et sur les actions menées localement. L'autonomie et le nombre de « sections locales », mais aussi la variété de leurs axes d'intervention et de leurs cadres d'action, rendent de fait difficile toute présentation exhaustive de ce qui se fait à l'échelle du territoire. Les responsables nationaux des associations spécialisées nous ont donc orientés vers le niveau local pour obtenir le détail des grandes tendances repérées au niveau national ou des dispositifs lancés par le national.

Nous nous sommes donc rapprochés des acteurs locaux de terrain, afin de recueillir des données plus consistantes, des réalités plus éprouvées. Cette nécessité méthodologique

présentait par ailleurs l'avantage pratique de la proximité et d'une certaine rapidité pour rencontrer les acteurs et le cas échéant visiter les lieux d'accueil des publics.

Qui plus est, le détour par le local permet de donner une indication de l'importance du paysage institutionnel dans l'action des associations. Sur la question énergétique comme sur les autres, l'activité des associations est très fortement liée à la charge et à la qualité de travail des services sociaux - aussi bien départementaux que communaux. Sur ce point, on note de grandes disparités selon les lieux : en région parisienne, les services sociaux sont beaucoup plus souvent dits débordés que sur l'agglomération grenobloise ; les temps d'instruction sont plus longs, le suivi et l'accompagnement plus aléatoires ; la gestion des situations complexes moins fine. Les associations, spécialisées en particulier, se disent parfois débordées par la complexité des cas qui leur sont « envoyés »²³.

A l'inverse, les témoignages des responsables et bénévoles d'association de l'agglomération grenobloise, montrent un fonctionnement assez intégré des services sociaux et de leur structure : il y est plus facile de décrocher son téléphone pour faire le point sur la situation de la personne reçue, d'orienter vers les services sociaux pour une prise en charge, ou de faire des médiations pour faciliter le retour de certaines personnes vers les travailleurs sociaux.

Cela étant, il ne nous a pas été possible, dans le cadre de cette étude de nature exploratoire, de multiplier les terrains. Mais l'entrée par le local permet de souligner le caractère déterminant des services sociaux dans la définition locale du champ d'action des associations.

Déroulement de l'enquête

Lors de nos entretiens, nous avons d'abord testé la réceptivité à la question de la précarité énergétique : il s'agissait pour nous de voir comment les acteurs au contact de populations démunies comprenaient la question de la précarité énergétique afin de repérer les actions mises en œuvre et de recueillir les éléments susceptibles d'apporter des éléments d'information sur les populations.

²³ « Et aussi, on a d'autant plus à faire que les services sociaux sont débordés ou mal organisés ; auquel cas, on récupère systématiquement les dossiers difficiles ; ce qui parfois pose problème, parce que les situations sont tellement lourdes que la CSF est dépassée, justement parce qu'on n'est pas des services sociaux. »

Pour cela, nous avons établi une grille d'entretien (voir annexe 3) basée sur le déroulement de la prise de contact des personnes avec les associations. Il nous a en effet paru important de faire préciser aux acteurs quand et comment émergeait la question énergétique dans leurs contacts avec les publics reçus dans les permanences d'accueil²⁴, afin d'interroger le type de réponses mis en place, de cerner les réflexes existants, de faire ressortir les modes de sensibilisation, d'éprouver la connaissance des dispositifs d'aide, etc.

Au final, nous avons mené 14 entretiens semi directifs en face à face, réunissant parfois deux personnes, d'une durée de 45 minutes à 2 heures avec :

- Le responsable de la question énergie au Secours Catholique national ; la responsable du Secours Catholique Isère ainsi que la responsable de la commission de prêt ;
- Deux responsables de l'animation du réseau au Secours Populaire Français national ; le responsable Hauts de Seine et un bénévole du Comité local de Paris ; le responsable départemental Isère et une responsable de permanence d'accueil à Grenoble ;
- 2 responsables d'antenne des Resto du Cœur à Grenoble et un accueillant ;
- La responsable de la question logement à l'UNAF ; la directrice de l'UDAF 38 ;
- Un permanent de l'Action Lyonnaise Pour l'Insertion par le Logement (ALPIL) ;
- La référente Développement Durable au Pact Arim Isère ;
- La responsable de l'action sociale et la directrice départementale à la Croix Rouge française de l'Isère.
- Le chargé de développement de l'Union des Pimms et une responsable d'agence PIMMS à Lyon²⁵ ;

Pour répondre à des contraintes de temps et d'espace²⁶, notre seconde partie d'enquête s'est essentiellement déroulée par téléphone - pour des entretiens variant de 50 minutes à 1h30. Nous avons eu un entretien téléphonique avec :

- Le responsable Consommation au niveau national de la Confédération Syndicale des Familles ; la responsable Région Rhône Alpes ; la responsable des quartiers Ouest d'Arras ;
- Le responsable départemental Rhône d'ATD Quart Monde ; un « allié » d'ATD Quart Monde Isère.
- La responsable de la Confédération Nationale du Logement Isère ; le responsable Energie de la CNL nationale.

²⁴ Nous employons ce terme dans un sens générique. Toutes les associations ont plus ou moins leur terme.

²⁵ L'Union des PIMMS n'est pas une association. Nous l'avons néanmoins contacté : 1 parce que les Points Informations Médiation Multiservices travaillent quotidiennement au contact de publics fragiles ; 2 parce que les PIMMS ont une convention avec EDF : il nous a paru intéressant de connaître les modes d'intervention développés sur cette question en direction des populations des quartiers défavorisés ; 3 parce que l'Union des PIMMS est partenaire dans la constitution d'ODENORE en Equipe de Recherche Technologique (ERT).

²⁶ La période estivale – le mois d'août en particulier - n'a pas été particulièrement propice à la rencontre des interlocuteurs identifiés, déportée sur le mois de septembre. Par ailleurs, les responsables régionaux d'associations que nous avons sollicités se trouvent majoritairement à Lyon. La conjonction de ces deux facteurs nous a poussés à privilégier les entretiens téléphoniques.

- La chargée de la question énergie à la Fédération des Associations pour la Promotion et l'Insertion par le Logement (FAPIL)
- Un permanent de l'Association Départementale d'Information sur le Logement de la Drôme (ADIL 26).

Synthèse des principaux résultats de l'enquête

Les entretiens réalisés font émerger un certain nombre de réponses convergentes aux grandes questions posées par l'étude :

1. La question énergétique ne constitue pas, en tant que telle, une problématique identifiée faisant l'objet d'actions spécifiques dans les grandes associations enquêtées. Les impayés de factures EDF représentent un problème réel mais secondaire pour la majorité des publics reçus ;
2. Pour les acteurs associatifs, la précarité énergétique renvoie prioritairement à l'impayé. Les personnes se déplaçant dans les permanences d'accueil en relation à un problème d'énergie le font toujours à *partir* d'une situation d'impayé : c'est la lettre de relance EDF ou la menace de coupure qui suscite le déplacement ;
3. La logique d'urgence qui caractérise l'essentiel des situations de vie des populations reçues par les associations généralistes rend très difficile tout travail de prévention et de sensibilisation à la maîtrise de l'énergie ;
4. Les associations ont essentiellement une réponse d'urgence ; les gestes de Maîtrise de l'énergie (MDE), ou le Tarif Première Nécessité sont peu connus des acteurs d'associations généralistes.

L'un des attendus forts de l'étude portait sur les connaissances des populations que ces associations pouvaient apporter à EDF. Si ces associations disposent de peu de statistiques, en revanche le ressenti et l'expérience des acteurs permettent d'identifier des types de populations exposées à, ou en situation de, précarité énergétique.

Enfin, l'attente principale adressée à EDF consiste dans la demande d'un interlocuteur « privilégié » pour éclaircir ou résoudre les problèmes rencontrés par les personnes reçues par les associations. La perspective d'un partenariat est plutôt favorablement accueillie, mais elle demande selon nous à être spécifiée et affinée en fonction des attentes d'EDF.

III - LA PRECARITE ENERGETIQUE VUE DES ASSOCIATIONS

Toutes les associations enquêtées mettent en avant les mêmes grands principes d'accueil de leurs publics. Bien que le périmètre de l'accompagnement des personnes soit fonction du type d'association (généraliste/ spécialiste), de son identité historique, des spécificités locales, et des personnes accueillantes, on retrouve néanmoins dans les discours des acteurs un socle commun structurant le type de service qu'ils entendent rendre : il s'agit toujours d'écouter, de comprendre, d'aider et d'accompagner les personnes reçues. L'affirmation de ces principes va néanmoins toujours de pair avec une double démarcation :

Les associations mettent un point d'honneur à se démarquer du travail social : ce n'est ni leur rôle, ni leur fonction. Les acteurs associatifs ne sont pas des travailleurs sociaux et n'en ont d'ailleurs par la formation. Leur action se situe en complémentarité, voire parfois en soutien des services sociaux.

Ils ne font pas de « l'assistantat » : il ne s'agit pas de faire à la place des gens, de les « assister » - qui prend ici un sens péjoratif- mais de faire avec eux, de les rendre autonome et « acteurs » de leur vie. On retrouve de manière récurrente un discours de la facilitation et de la « capacitation ²⁷ » de la personne accueillie chez les acteurs associatifs.

Ce cadre général posé, il nous paraît primordial de situer les conditions de la rencontre entre les publics et les structures associatives : en précisant le type de service ou d'aide offerts par ces associations, les raisons pour lesquelles les personnes se rendent dans ces associations, et, enfin l'issue donnée à la rencontre. Cette présentation répond par ailleurs à notre parti pris méthodologique visant à faire apparaître la place et les modalités d'émergence de la question énergétique dans les interactions. Nous exposons en premier lieu le cas des associations généralistes et réservons un paragraphe pour les associations spécialisées en fin de partie.

Trois types d'aides aux populations reçues

Les associations généralistes enquêtées proposent trois types d'aides, non exclusives, aux publics qui les sollicitent dans leurs permanences d'accueil. Nous les présentons ici en précisant comment elles s'appliquent à la question énergétique.

²⁷ La notion de capacitation renvoie à la notion d'empowerment, comme « processus par lequel les individus s'approprient, ou se réapproprient, et mettent en action une capacité d'agir autonome » selon la définition de W.A. Ninacs. Jacques Donzelot (2001) parle quant à lui des processus par lesquels l'individu (re)devient partie prenante de son destin. Des travaux conduits par ODENORE dans 6 structures associatives grenobloises mettent en évidence la même référence structurante à cette notion dans la définition des buts visés par leurs pratiques.

- Une aide en termes d'orientation, d'accompagnement et de médiation

Il s'agit de dénouer les problèmes administratifs, d'aider dans les démarches de la vie courante ou dans la constitution des dossiers administratifs, et de faciliter les médiations - avec des services sociaux, des bailleurs ou propriétaires, des opérateurs ou fournisseurs, des services de l'Etat, etc...²⁸

Pour les questions relatives à la facture énergétique, la démarche la plus courante consiste, après avoir pris connaissance du problème, à orienter vers les services sociaux afin que ceux-ci sollicitent les dispositifs d'aide (FSL ou aides communales). Pour les associations, les services sociaux représentent l'interlocuteur de référence : cela fait partie de leur travail et de leurs compétences (« ils savent »). Elles jugent par ailleurs indispensable que les personnes reçues fassent valoir leurs droits communs.

Parallèlement, certains acteurs locaux peuvent inciter les gens à prendre contact avec EDF, ou tout opérateur auprès duquel les personnes ont contracté un arriéré de paiement, afin de « se signaler » et de faire montre de leur volonté de résoudre le problème – en demandant un aménagement de la dette par la mise en place d'un étalement notamment.

Il peut arriver, dans les cas d'extrême urgence, c'est-à-dire quand la menace de coupure est imminente, que les accueillants s'adressent directement à EDF afin de résoudre la question de l'impayé sans aller jusqu'à la coupure. Cette démarche est facilitée par la connaissance d'un interlocuteur identifié chez EDF, ce qui est assez rare.

Les associations renvoient très rarement une personne reçue vers une autre association.

- Une réponse en termes d'aide financière

L'aide financière est accordée pour aider à la prise en charge d'impayés, de loyer ou de charges. Cela concerne surtout le Secours Catholique²⁹, et aussi localement le Secours Populaire Français.

Le Secours Catholique apporte une aide complémentaire au FSE pour les impayés énergie³⁰ : soit *en amont* pour régler les 20% « nécessaires » à l'acceptation par EDF de

²⁸Cette dimension est plus ou moins affirmée et revendiquée par les différentes associations. L'accompagnement étendu est surtout le fait des deux secours (SC et SPF) ; la Croix rouge et les Resto du Coeur le font de manière plus restreinte ; ATD accompagne les personnes, mais pas à l'occasion d'une réception en permanence (voir fiche de présentation).

²⁹ Le Secours Catholique dispose de 2 niveaux d'aide : soit un chèque immédiat pour de petites sommes, soit un montage de dossier qui fera l'objet d'un passage en commission pour des sommes plus importantes.

³⁰ Ainsi, en 2006, 64 % des personnes ou familles rencontrées ont des impayés et 31% des situations d'impayés concernent EDF, contre 37% par exemple pour le loyer.

l'étalement de la dette³¹, avant la dépose d'un dossier d'aide au FSE. Soit *en aval*, pour aider au paiement de ce que le FSE n'a pas pris en compte, ou en cas de refus du dossier d'aide – dans ce cas la prise en charge de la dette est totale.

Au Secours Populaire Français, l'attribution d'aides financières est beaucoup plus variable et résulte d'une décision locale. Pour les cas connus (SPF 92), la prise en charge se fait toujours dans un montage avec d'autres associations partenaires, pour des ménages qui cumulent plusieurs dettes. Il s'agit de rassembler les partenaires pour maintenir le ménage à flot, avec un arbitrage des aides allouées par les services sociaux : par exemple, le Secours Populaire Français prend en charge tel impayé, le Secours Catholique tel autre, et le FSE l'impayé énergie. Dans tous les cas, il y a déjà un plan d'apurement lorsque la personne prend contact avec la permanence.

- Une aide financière indirecte : épargner le « reste à vivre » des ménages

Les associations n'allouant pas d'aides financières mettent souvent en avant l'aide indirecte que représente la distribution de colis alimentaires, ou de repas sur place. L'aide alimentaire est présentée comme une aide indirecte par l'économie qu'elle permet de réaliser sur les frais relatifs à la nourriture, soulageant d'autant le « reste à vivre³²» des ménages. (Resto du Coeur, Croix Rouge française, SPF, SC)

Relativement à notre étude, cette pratique de l'aide indirecte a l'inconvénient de masquer le problème de la précarité énergétique : il rend en effet moins directement visible le poids pris par la facture énergétique dans le budget des ménages. Un ménage peut de fait rencontrer des difficultés à régler sa facture d'électricité sans pour autant être en situation d'impayé, grâce au soutien des associations sur le poste alimentaire³³. Ce point aveugle dans l'évaluation des personnes en difficultés relativement à leur facture d'électricité renvoie à la question de la définition de la précarité énergétique : au sens de la définition anglaise, c'est-à-dire si l'on tient compte du poids de la facture énergétique dans les ressources du ménage, il y a fort à parier que nombre de personnes accueillies par ces associations

³¹ Selon une enquête interne au Secours Catholique, ce procédé est couramment développé au sein d'EDF. Voir « Electricité : constats et propositions du Secours Catholique », rencontre avec la mission solidarité d'EDF, 20 septembre 2004.

³² Le plus souvent, les associations considèrent le reste à vivre comme les ressources qui restent au ménage une fois payées les charges fixes incompressibles : loyer et charges. A la Croix Rouge, il détermine la fréquence des colis, mais aussi le niveau de participation financière demandé aux personnes.

³³ Cela dit, les stratégies d'aide mises en place localement peuvent atténuer cet effet de masque. Ainsi le SC 38 préfère prioriser l'achat autonome de nourriture parce qu'il revêt une importance symbolique pour une mère de famille ; par conséquent, l'aide se porte sur le paiement des factures ou la régularisation des impayés, afin que le reste à vivre permette à la mère de famille de subvenir par elle-même à l'alimentation de ses enfants.

tomberaient dans le cadre de la précarité énergétique - alors même qu'elles ne sollicitent pas directement une aide énergie.

Comment se rend-on dans les associations ?

Si les personnes accueillies par les associations pour un problème lié à l'énergie le font quasi exclusivement en relation à un problème d'impayé de facture, elles suivent néanmoins 2 parcours :

- Soit la venue se fait sur l'indication d'un travailleur social, qui oriente vers une structure associative.

Cette orientation vise plus spécifiquement une aide financière complémentaire, voire une prise en charge totale de l'impayé. Ce cas de figure concerne plus spécifiquement le Secours Catholique, identifié par les services sociaux comme « trésorier » et connu pour « faire des chèques »³⁴. Le Secours Catholique estime ainsi, au niveau national, à près de 2/3 le nombre de personnes qui viennent sur indication d'un travailleur social³⁵.

- Soit le déplacement est « autonome », la personne se rend d'elle-même dans une permanence.

Plusieurs explications sont avancées par les acteurs associatifs pour justifier de la venue autonome :

- L'association est perçue comme plus efficace pour répondre et résoudre des problèmes urgents. Les services sociaux, souvent débordés, ont des temps d'instruction trop long pour répondre à une demande pressante³⁶ ; ou bien les travailleurs sociaux n'accordent pas le temps ou l'attention nécessaire à la résolution des problèmes.
- Les associations bénéficient d'un « capital confiance », parfois renforcé par une réaction de défiance à l'égard des travailleurs sociaux. Ce sentiment de confiance est notamment basé sur le fait que les associations sont moins intrusives en termes de demandes d'informations personnelles. Elles n'ont pas, par ailleurs, les prérogatives des services sociaux, dotés de pouvoirs parfois « ambivalents » sur les familles qu'elles prennent en charge³⁷.

³⁴ Selon le représentant national du Secours Catholique, cette ressource est largement intégrée par les travailleurs sociaux.

³⁵ Localement, nous avons pu noter que la Commission des aides était connue des travailleurs sociaux, qui font parvenir les dossiers urgents en tenant compte du jour de réunion de cette commission dans la semaine.

³⁶ Le même constat apparaît dans une note de la Direction Générale de l'Action Sociale : « L'importance du secteur associatif parmi ces points d'entrée rappelle le rôle important de ce réseau dans la réponse d'urgence face aux individus en situation de détresse sociale (accès rapide à une aide) et la complémentarité qu'il apporte, comme les CCAS, face aux réponses nécessairement plus longues fournies par les dispositifs structurés. » Gestion administrative et financements des fonds, DGAS 2002, p 3.

³⁷ Ce sont de fait les mêmes personnes, les travailleurs sociaux, qui jugent de l'insalubrité du logement et auprès desquels on va chercher une aide énergie. Selon certains acteurs associatifs, certaines personnes auraient donc peur du placement : « La réponse c'est je vous aide à avoir de l'énergie ou j'assure que votre enfant aura de l'énergie en le plaçant ; ben, on hésite vachement.... ».

- Enfin, certaines personnes ne sont tout simplement pas suivies par les services sociaux - ce qui est généralement synonyme de situations graves.

Un problème réel mais secondaire

Bien que les associations généralistes reçoivent des personnes présentant un impayé d'électricité, la question énergétique ne constitue pas pour autant une problématique prioritaire des publics fréquentant les permanences d'accueil³⁸.

En premier lieu, parce qu'une partie du public reçu n'a pas de facture d'électricité. Les associations généralistes accueillent, dans des proportions qui varient fortement selon les lieux, un nombre important de personnes qui ne peuvent avoir de problèmes relatifs à leur facture d'énergie :

- soit parce qu'ils n'ont pas de logement (sans domicile fixe) ;
- soit parce qu'ils sont « hébergés » dans des structures d'urgence, dans des foyers³⁹, ou chez des tiers : dans ces cas, la facture énergétique est invisible, car elle est déjà contenue dans les charges ou n'est pas directement réglée.

Ce phénomène a été particulièrement évoqué par le Secours Populaire Français de Paris, en raison du grand nombre de SDF et de personnes logées en hébergement d'urgence fréquentant les permanences d'accueil de la capitale ; mais il a aussi été mentionné par les Resto du Cœur et la Croix Rouge française à Grenoble, en référence aux réfugiés et demandeurs d'asile⁴⁰. La localisation des permanences, l'identification des structures et la « géographie sociale » sont donc déterminantes sur ce plan.

En second lieu, parce qu'une part importante du public reçu connaît des difficultés qui dépassent de loin la question énergétique. Les publics reçus ne « *sont pas pauvres en énergie, mais pauvres tout court* ».

De manière générale, ces associations accueillent des personnes connaissant des situations de vie très lourdes en termes de précarité. Les permanences d'accueil sont souvent présentées comme le dernier recours à des situations administratives, sociales et financières catastrophiques – en référence à la complémentarité évoquée avec les services sociaux.

³⁸ Nous précisons dans la partie 4 les différents types de publics reçus par ces associations.

³⁹ Ce qui a exclu du champ de notre étude, toutes les associations faisant de l'hébergement d'urgence ou gérant un CHRS, notamment l'Armée du Salut.

⁴⁰ La Croix Rouge 38 rencontre nombre de familles de réfugiés en attente de régularisation de leur dossier par l'OFPPRA. Quant à elles, la question énergétique se pose quand ils accèdent à un logement autonome, une fois leur statut accordé. Avant cela, ils sont hébergés en foyer.

« Ce sont des populations fragiles, en permanence, et sur de nombreux plans : avec une fragilité de l'emploi, qui connaît des pics, et donc des moments où les problèmes s'enchainent, et parfois mènent jusqu'à la catastrophe ; mais si c'est la catastrophe c'est sur tout, sur l'ensemble, et pas seulement sur l'énergie. S'ils arrivent jusqu'à nous, c'est pas par hasard, parce qu'on est un peu en bout de chaine, c'est quand tout le reste n'a pas marché. »

Les acteurs rencontrés, aussi bien aux Resto du Cœur qu'au Secours Populaire ou au Secours Catholique, rappellent souvent que l'entrée principale dans leurs permanences concerne l'alimentaire. Pour des populations qui peinent à subvenir à des biens de première nécessité comme la nourriture, la question de la facture EDF est le plus souvent reléguée au second, voire au troisième plan, dans l'ordre des priorités. Face à un problème d'expulsion ou devant l'impossibilité pour une mère de famille de nourrir ses enfants, le problème de l'énergie apparaît en effet tout relatif⁴¹. Autrement dit, l'impayé énergie, quand il existe, s'accompagne quasiment systématiquement de plusieurs dettes pour des ménages qui cumulent des arriérés de charges et de loyer.

Une réponse d'urgence dans les associations généralistes

La réalité sociale des publics reçus explique en retour la faible structuration de la question énergétique dans les grandes associations généralistes. Il est notable que les personnes rencontrées, aussi bien responsables locaux ou nationaux que bénévoles, ont connaissance des dispositifs d'aide du FSL/FSE pour répondre et résoudre ponctuellement le problème dans l'urgence. En revanche, aucune des associations observées ne fait de travail de fond sur la question énergétique, que ce soit en termes de sensibilisation, de suivi de budget ou d'anticipation des consommations.

Il faut rappeler ici que les « compétences » et les modalités de réponse ou d'accompagnement mises en œuvre par les personnes intervenant dans ces associations - qui fonctionnent essentiellement avec des bénévoles - sont en majeure partie construites et déterminées par les besoins des populations reçues. La « question énergétique » ne représentant pas une problématique « à part entière » pour les publics fréquentant ces associations, la thématique de la maîtrise de l'énergie est donc faiblement structurée dans

⁴¹ Voir sur ce sujet les travaux de l'ODENORE : « Le non recours dans les histoires de vie de cinq femmes. Entretiens dans une structure d'hébergement. » 2004 et « L'accès aux droits, un souci relatif. Entretiens collectifs avec des résidents d'une structure d'accueil ("La Boussole"). » 2004 <http://www.msh-alpes.prd.fr/odenore/> observations et études.

les organismes enquêtés ; et ce aussi bien au niveau des compétences personnelles des bénévoles, que des grandes orientations nationales ou locales de ces associations.

Le tarif de première nécessité est d'ailleurs largement méconnu chez les acteurs associatifs généralistes. Pas plus les acteurs locaux, au contact des publics et en relation étroite avec les services sociaux, que les acteurs nationaux, souvent experts sur les questions de législation sociale, ne connaissent ou n'ont même entendu parler du TPN. La plupart du temps, ils en ont découvert l'existence lors de notre rencontre. Ce qui est vrai du TPN l'est a fortiori du numéro vert⁴² mis en place pour toute information.

Aussi, l'issue des rencontres se résume-t-elle à une alternative simple : participer à la prise en charge de l'impayé ou orienter vers les services sociaux, en accompagnant le cas échéant les personnes pour rassembler les pièces nécessaires à la constitution du dossier FSE. Etant donné le caractère d'urgence des situations, les associations proposent des réponses d'urgence, centrées sur la résolution du problème d'impayé.

Bien que nécessaire socialement, ce mode de réponse satisfait rarement les acteurs associatifs. Ils déplorent souvent les insuffisances du système de protection sociale qui fonctionne selon une gestion institutionnalisée de l'urgence mais ne permet jamais de sortir durablement les personnes de leur précarité :

« Aujourd'hui, les aides sont faites pour que jamais on ne sorte les gens en difficultés hors de l'eau ; y'a des petits bouts par ci par là, alors ça peut résoudre ponctuellement le problème, mais on ne sort pas de l'urgence ; sur le problème de l'énergie, on voit bien que, on est dans des dispositifs d'aide qui donnent un peu mais pas suffisamment. »

Présentes « en bout de chaîne », pour des personnes qui ont la plupart du temps épuisé les aides existantes, les associations font donc en sorte de « maintenir les gens à flot » par des « coups de pouce pour éviter que les gens s'enlisent ». Mais il est difficile, sur des problématiques caractérisées par une insuffisance structurelle des ressources, de mettre en place une gestion raisonnée dans le long terme.

⁴² A titre d'exemple, les responsables et accueillants des lieux d'accueil des Resto du Cœur, qui s'apprêtent à mettre en œuvre la campagne « ampoule basse consommation » n'ont pas systématiquement connaissance de l'existence d'un « tarif social » de l'électricité. A leur décharge, ils font état de l'étendue et du caractère changeant de l'information à connaître pour comprendre les situations des publics accueillis.

Des situations d'urgence inadaptées à un travail de prévention

Ce caractère d'urgence apporte un éclairage essentiel sur la question de la maîtrise de l'énergie et de toutes les actions visant à sensibiliser les ménages afin d'agir sur leur comportement. Pour les acteurs associatifs rencontrés, la situation d'urgence qui caractérise leurs publics rend de fait illusoire tout travail de prévention. L'instabilité des conditions de vie, et ses conséquences psychologiques, ne prédisposent pas à une gestion réfléchie de sa consommation énergétique. Le constat revient de manière récurrente dans nos entretiens, et selon une grande unité d'expression : la logique d'urgence n'est pas propice à une logique d'anticipation.

« Quand on est dans l'urgence, le temps de l'urgence, on peut pas être dans l'éducatif, la prévention, on peut imaginer quelque chose, mais ça restera du saupoudrage parce que, quand on est en face de quelqu'un qui a faim, on ne peut pas lui dire : ça serait bien que tu penses à demander ta CMU, ou fais attention à ta facture d'électricité. On a un public qui vient en premier lieu pour une urgence et c'est sur le long terme, avec les bénévoles, dans le travail d'accueil, qu'on va petit à petit déceler tout ça. L'accès à l'énergie vient souvent en troisième rideau, bien après l'alimentation ; et une action de prévention, de bonne pratique vient encore bien plus tard ; c'est bien, ce sont des intentions louables, mais par expérience on sait que quand on met la charrue de la prévention avant les bœufs.... pfou, ça donne rien. »

Pour des personnes engagées dans une logique de survie, toute capacité à se projeter dans le temps, intrinsèque à une logique de prévention, est réduite au minimum :

« Et de toute façon, les gens sont les plus souvent dans une logique de survie, ils n'ont même pas de vision à 3 mois, la priorité c'est le mois courant, alors la prévention ! La précarité rapproche le point de projection, jusqu'à la journée parfois, pour bouffer, on peut rien construire. »

Louables et positifs sur un plan « théorique », les dispositifs de prévention paraissent dans les faits inadaptés et décalés :

« Ils ont fait venir quelqu'un là-dessus, cette année, ça existe localement... mais, il faut pas être dans l'urgence pour capter ces choses là ; c'est très bien, nous on a un public, c'est bien sur le papier, théoriquement, mais ils vivent l'instant présent, ils sont sous pression, y'a un certain nombre de facteurs qui font que, une fois dans leur environnement, ils ne vont pas appliquer ce qu'on leur dit ; donc s'il n'y a pas après un accompagnementIl faut le faire, mais il faut le faire dans des gestes quotidiens. Ce sont des gens en difficultés, ils n'anticipent pas, il faut être dans la projection pour ça ; tous ces programmes- là c'est très bien mais ça ne s'adresse et ça ne s'adapte pas au public ; ils le comprennent intellectuellement mais une fois qu'ils sont dans leur environnement, dans la pression, la déprime, dans la gestion de leur budget, il faut payer ça, ça....et finalement ça les dépasse. L'impact n'est pas à la hauteur de l'investissement. »

Cela étant, les acteurs rencontrés ne sont pas rétifs par principe à tout travail de prévention sur des questions d'énergie. Mais un tel niveau d'intervention signifierait pour eux que tous les autres problèmes plus urgents, et souvent plus primordiaux, ont été résolus. En appui sur des dispositifs de sensibilisation déjà mis en place, certains acteurs signalent qu'une démarche préventive nécessite une assise et une stabilité qui font défaut à la majorité des personnes accueillies, pour des problèmes qui ont trait au logement :

« En un sens le SPF aimerait bien travailler là-dessus, parce que ça voudrait dire qu'on a réglé un certain nombre de problèmes plus fondamentaux. La prévention existe sur d'autres dimensions, la nutrition, on a un projet labellisé PNNS, sur la consommation de légumes, on sait que ça peut être fait, mais ça peut être fait quand on a une assise, c'est fait à l'issue des distributions alimentaires, on sait qu'on a pu parer à l'urgence, et après on peut poser les choses ; mais sur l'accès à l'énergie, tout ce qui concerne le logement, on est dans l'immédiat, et on parle même pas de l'hébergement d'urgence, des sans abris, si déjà on leur trouve un toit. En tout cas y'a ce souhait, autant des instances nationales que chez les bénévoles, on sait bien que l'urgence répond ponctuellement à un problème, mais que tout le monde voudrait bien agir de manière longitudinale, et pas seulement ponctuellement, afin d'éviter ces situations, plutôt que venir en rattrapage. »

Le temps de la relation

La nécessité d'avoir une assise rejoint un autre aspect très souvent évoqué par les acteurs associatifs : la dimension temporelle de la relation. Contrairement à une idée selon eux répandue, les gens ne parlent pas immédiatement de leurs problèmes. Il faut du temps et réussir à instaurer une relation de confiance, ce qui s'inscrit nécessairement dans la durée et suppose de sortir d'une relation marquée uniquement par l'urgence :

« C'est en discutant avec eux, ce sont des contacts à long terme, qui font qu'il y a une relation de confiance ; les gens ne parlent pas comme ça de leurs problèmes, tout de suite ; ou alors, s'ils le font, s'ils évoquent des problèmes de factures ou autres, et qu'ils viennent directement pour ça, c'est que c'est déjà la catastrophe ; autrement, c'est petit à petit que les gens vous donnent la « clé de leur vie » .

Autrement dit, parmi les personnes qui fréquentent les permanences d'accueil, il s'en trouve de fait un certain nombre qui subissent le poids de leur facture d'énergie, mais n'en font pas

nécessairement mention immédiatement⁴³ : soit parce qu'ils ne sont pas en situation d'impayé, soit pour des motifs qui tiennent à la représentation de soi en termes de dignité.

« C'est difficile pour elles de venir ici, on les voit passer et repasser devant la vitrine, elles n'osent pas entrer parce que pour elles c'est honteux ; alors on sort, on va discuter et ça se fait petit à petit. »

Or, les associations adoptent le plus souvent un parti pris non intrusif à l'égard des personnes accueillies :

« On fait des petits déjeuners, le matin, les gens viennent, ils se posent, parfois ils demandent un entretien, ils reviennent régulièrement, parfois ils parlent au radiateur et on les laisse parler au radiateur, mais ils savent qu'ils peuvent venir, comme ils veulent ».

« Les problèmes, ça apparaît dans la discussion, au moment de l'inscription ; la personne sort ses papiers, petit à petit, on les laisse parler, on pose pas de questions ; on est là pour aider, accompagner. Il faut pas croire que les gens entrent ici et racontent leur vie, il faut gagner leur confiance, on les accompagne, c'est pour ça qu'ils viennent avec des dossiers à remplir. Mais on explique, on fait pas de l'assistantat, à quoi ça sert, on préfère donner la canne à pêche, et faire pour que la personne s'en sorte, se prenne en charge. »

C'est d'ailleurs ce mode de relation et d'accueil qui fonde la confiance des publics et différencie les associations des services sociaux : contrairement aux services sociaux, on ne pose pas de questions. Mais si ce mode de relation est propice à une écoute de l'individu « pour lui-même », indépendamment des stigmates liés à ses problèmes sociaux, il a sans doute aussi pour effet un certain retard dans l'identification des problèmes et des corrections à mettre en œuvre.

On atteint à cet endroit les limites de l'intervention des associations. Mais ces limites sont cohérentes avec la double démarcation qu'elles revendiquent par principe : les associations entendent ne se substituer ni aux travailleurs sociaux, ni aux personnes. Autrement dit, la visibilisation des problèmes repose en premier lieu sur la demande d'aide formulée par les personnes sollicitant les associations. C'est uniquement à partir de cette demande que les acteurs associatifs mettent en œuvre leur accompagnement et le discours de capacitation qui le sous tend.

⁴³ Ce constat n'est pas sans effets sur la question de la visibilité de la précarité énergétique, nous y revenons plus loin.

Une réponse plus ajustée de la part des associations spécialisées

Le secteur associatif spécialisé apparaît par nature davantage intégré dans les réseaux institutionnels de prise en charge sociale des publics. Ces associations sont souvent répertoriées sur des secteurs d'intervention particuliers auprès des services sociaux (du département notamment), qui orientent les personnes prises en charge vers les associations en fonction des problématiques identifiées. Ainsi, dans l'agglomération grenobloise, la CNL et la CSF font-elles partie des trois associations de consommateurs répertoriées sur les problèmes liés au logement. De même, l'UDAF de l'Isère est liée par conventionnement avec le Conseil Général sur des missions d'accompagnement social spécifique au logement (ASSL)⁴⁴. Les axes d'intervention peuvent porter sur des difficultés budgétaires liées aux charges énergétiques : dans ce cas, l'accompagnement proposé porte sur la bonne gestion et utilisation des équipements du logement : *« Ce qu'on fait, c'est aider la personne à trouver la bonne façon de se chauffer, selon ses rythmes, repérer comment les choses fonctionnent, la température de confort, on fait des relevés pour visualiser ce que consomme un appareil ou chauffage sur une journée, etc. »*

Le suivi des personnes par les associations spécialisées est donc beaucoup plus précis et se fait davantage sur le long terme - voir par exemple tous les dispositifs de gestion de budget ou d'éducation à la consommation mis en place par les associations familiales.

Plus précises dans leurs actions, les associations spécialisées ont aussi une bien meilleure connaissance du fonctionnement des dispositifs d'aide - qu'elles ont parfois géré, dans le cas de l'UDAF 38 - et de la problématique de la maîtrise de l'énergie, tant au niveau des gestes quotidiens que des équipements économes.

La CSF nationale a d'ailleurs édité un livret sur les économies d'énergie et d'eau qui liste tous les gestes de MDE dans les gestes quotidiens des familles : ampoules basses consommation, classement des appareils électroménagers, etc. Ces livrets sont envoyés aux familles ou mis à disposition dans les permanences. La problématique est de plus relayée localement, dans des réunions publiques, des forums, ou les « groupes de consommation » que mènent les associations tout au long de l'année.

Pour autant, les acteurs associatifs font souvent état de difficultés compte tenu de l'investissement que représente la MDE en matière d'équipement :

⁴⁴ L'UDAF est mandatée pour intervenir sur des problématiques définies par les travailleurs sociaux du conseil général. Ce sont eux qui identifient la problématique et l'action de l'UDAF. Un contrat est passé entre les travailleurs sociaux du Conseil général, ceux de l'UDAF et la famille, pour une intervention d'aide à la gestion de budget qui va de 6 à 18 mois.

« On rencontre des réticences à cause du surcoût, il faut investir ; le développement durable c'est les lampes basse consommation, les appareils, mais quand on en est à prioriser ses dépenses courantes, la MDE, c'est difficilement atteignable. »

« On pense que donner des conseils et pousser ces familles qui peuvent et doivent renouveler leurs appareils électroménagers à choisir les plus économes c'est important ; après les familles ont des choix à faire, pour ceux qui ont les moyens de faire des choix, c'est sans doute pas la situation des plus démunis ; parfois, les 40 euros d'écart, ça pèse, ils sont à cela près, donc ils ne peuvent pas. »

Ils sont par ailleurs conscients du caractère limité d'une intervention exclusive sur la maîtrise de la consommation :

« Et ça permet de faire baisser la consommation ? Je ne pense pas qu'il suffise de nos guides pour ça ; parce que sont en jeu des aspects beaucoup plus structurels, comme l'isolation, la mauvaise ventilation des logements, etc...Donc notre plaquette sur les ampoules basse consommation, ça ne règle pas le problème ; il faut intervenir sur le bâti ; mais ça n'empêche pas de sensibiliser sur la MDE, ça nous semble important. »

La facture énergétique dépend en effet principalement de l'isolation thermique et du mode de chauffage du logement occupé. Or, la plupart des ménages aux revenus modestes est captive de son logement. La qualité des logements accessibles est donc déterminante. Les associations familiales pointent sur ce point un phénomène de « double peine » (UNAF) : les ménages les plus précaires, qui ont déjà des difficultés à « boucler leur budget », supportent parfois des charges importantes, à cause de la mauvaise qualité d'un logement dont ils ne peuvent pas changer en raison de la faiblesse de leurs revenus. Ainsi, on demande aux ménages de réguler leur consommation et de rationaliser leur comportement, alors que le problème se situe en amont au niveau de la qualité du logement lui-même - ce qui fait dire que, dans certains cas, les démarches de MDE se trompent de cible.

Dans cette perspective, il s'agit donc moins, ou pas seulement, de viser le comportement des ménages, que d'agir auprès des bailleurs ou opérateurs de logements. Si les associations généralistes paraissent dépourvues sur ce plan, les associations spécialisées disposent de davantage de leviers d'action.

Ces associations peuvent en effet agir en tant que représentants des associations de locataires au sein des conseils d'administration des organismes HLM. La CSF, comme la CNL, insistent régulièrement sur la question de la maîtrise de la consommation énergétique des bâtiments, « parce que ça a un impact sur les charges payées par locataires, mais le

problème c'est que c'est noyé dedans » : soit au moment de la réhabilitation de logement collectif, afin de mettre en place des systèmes de chauffage économes ou fonctionnant avec des énergies renouvelables ; soit par la mise en place de dispositifs permettant de réduire les charges dans les immeubles - détecteurs de présence dans les parties communes par exemple.

Il est en revanche beaucoup plus difficile d'intervenir dans le parc locatif privé diffus, qui loge pourtant une part importante des ménages aux revenus modestes⁴⁵. D'après la CNL 38, c'est le plus souvent dans le parc privé dégradé que les populations précaires trouvent des logements à bas loyer ; ce sont des logements qui n'ont pas d'isolation et un mode de chauffage médiocre - de type « grille pain » - d'où une facture énergétique lourde. Les propriétaires ne veulent ou ne peuvent pas faire les travaux nécessaires, ce qui entraîne des conflits parce que les occupants utilisent des chauffages d'appoint qui détériorent le logement.

Si les associations spécialisées offrent des services plus complets relativement à la problématique de l'énergie, il convient néanmoins de rappeler que leur action a pour envers une certaine limitation du spectre des publics reçus. D'une part, parce qu'un grand nombre des personnes qui se rendent dans ces associations le font sur l'indication d'un travailleur social - dans le cadre d'un conventionnement ou d'un d'accompagnement social spécifique : ce qui exclut les personnes qui ne fréquentent pas les services sociaux, mais aussi les cas d'urgence. D'autre part, parce que ces associations sont dédiées à l'origine à un type de publics. Les associations familiales reçoivent essentiellement des publics familiaux, excluant par-là même les personnes seules ; et la CNL défend d'abord des locataires : cela suppose de s'identifier en tant que locataire pourvu de droits à faire valoir, ce qui est loin d'être acquis des personnes en situation de précarité plus souvent en situation de non recours aux droits⁴⁶ ; et par ailleurs, l'intervention de l'association est conditionnée par le règlement d'une adhésion dont on peut supposer qu'elle rebute un certain nombre de ménages très précaires.

⁴⁵ Selon l'enquête de l'INSEE sur les conditions de logement des ménages à bas revenus, près d'un quart de ces ménages logent dans le locatif privé. Ce taux varie selon la situation de la personne de référence du ménage : il atteint 40% pour les personnes de moins de 65 ans vivant seules (hors retraités), et près de 30% pour les familles monoparentales, alors qu'il n'est que de 13,9% pour les ménages retraités. Insee Première n°950-février 2004.

⁴⁶ Le fait de se percevoir comme sujet de droits, « justiciable », est centrale dans la problématique du non recours. Cette question est au cœur d'une réponse à appel à projet (« Droit et pauvreté » DREES-MIRE-ONPES-Mission de recherche Droit et Justice) formulée par ODENORE portant sur l'accès au(x) droit(s).

IV - DES CONNAISSANCES BASEES SUR DU RESENTI

L'un des attendus de l'étude reposait sur « les informations que ces acteurs pourraient communiquer à EDF de façon à ce que l'entreprise intègre leur connaissance des populations, en particulier sur l'évolution des situations financières des ménages, mais aussi sur leurs besoins d'énergie et leurs modes de consommation. ». Selon nous, l'intérêt résidait ici dans la possibilité d'obtenir des données agrégées ou consolidées au niveau national, afin de bénéficier de l'implantation territoriale de ces associations.

Cependant, l'échelon national n'étant pas en contact avec les populations, ses connaissances du terrain dépendent en premier lieu de l'existence d'un système formalisé de recueil des données national - à la manière d'un questionnaire type utilisé sur tout le territoire ; en second lieu du bon fonctionnement du circuit de remontée d'informations des instances locales vers l'échelon national.

Des systèmes d'informations en voie de constitution

Or, si les grandes associations rencontrées possèdent bien un questionnaire d'accueil des populations, seul le Secours Catholique intègre dans sa « fiche statistique » une case dédiée à la problématique énergétique (nature des impayés, EDF/GDF). Ainsi, en 2006, 64 % des personnes ou familles rencontrées ont des impayés et 31% des situations d'impayés rencontrées concernent EDF, contre 37% par exemple pour le loyer. Le Secours Catholique note néanmoins une baisse entre 2002 et 2006 (de 33,1 à 31,6%).⁴⁷

Les questionnaires du Secours Populaire Français et des Resto du Cœur comprennent des renseignements généraux relatifs à l'état civil, à la situation familiale et aux ressources du ménage, mais rien qui se rapporte explicitement à la facture énergétique.

Les Resto du Cœur établissent une fiche d'inscription lors du premier contact des personnes. Les renseignements demandés demeurent confidentiels⁴⁸. Ils sont envoyés au niveau national mais sont anonymisés, et sont détruits par le national chaque année après exploitation statistique ; il n'y a aucun archivage des données. Le montant de la facture EDF n'est pas demandé, sauf en cas de dette, auquel cas cette dernière est soustraite des ressources ; mais l'origine de la dette n'est pas informée.

⁴⁷ Il convient de préciser que ces chiffres sont extraits des 150 000 questionnaires reçus par le département statistique du Secours Catholique national, sur près de 600 000 visites réalisées.

⁴⁸ Les Resto du Cœur ne tiennent pas à ce que leur « barème » soit connu, afin d'éviter toute fraude, déclaration partielle des ressources, ou « instrumentation » par les services sociaux.

Le Secours Populaire Français possède une fiche bilans d'activités qui liste l'origine de la demande, les ressources principales du foyer, la composition du foyer, et les « solidarités effectuées ». Parmi ces 13 solidarités, on trouve le maintien au logement. Un problème d'impayé de facture EDF serait inscrit dans cette case, sans spécification. Il faut néanmoins préciser que le questionnaire d'accueil est le plus souvent remodelé au niveau local, et que les données qu'il contient ne remontent pas systématiquement au national.

La Croix Rouge constitue un dossier pour calculer l'aide alimentaire, mais il sert uniquement à mesurer le nombre de colis distribués et le nombre de familles aidées. Les informations recueillies ne font l'objet d'aucune autre exploitation en termes de suivi ou d'analyse.

Qui plus est, ces associations ont pour caractéristique commune de fonctionner avec des personnes bénévoles⁴⁹. De l'avis des responsables rencontrés, les accueillants ont rarement la culture des chiffres, ou sont plutôt réticents aux statistiques. D'une part, parce qu'ils estiment qu'ils sont fondamentalement là pour accueillir, écouter et aider les gens - et non pour remplir des colonnes statistiques. D'autre part, parce que la collecte systématique de renseignements sur les personnes reçues peut être apparentée à un fichage, voire un « flicage », qui peut être mal perçu par les personnes reçues, mais aussi par les accueillants eux même⁵⁰.

La constitution de données représente d'ailleurs un enjeu interne pour les niveaux nationaux d'un certain nombre de ces associations. Les acteurs nationaux rencontrés déplorent souvent la faible remontée d'informations depuis le local. D'une part parce qu'ils ont besoin de données de terrain sur les possibles dysfonctionnements apparaissant dans l'application des lois sociales, afin de saisir ou d'alerter les pouvoirs publics sur telle ou telle politique. D'autre part, parce qu'ils parviennent plus difficilement à visibiliser et à valoriser leurs actions, et les missions qu'ils remplissent au quotidien. Cependant, ces associations fonctionnant avec des personnes bénévoles, il apparaît difficile de leur « imposer » des modes de fonctionnement. Selon l'expression de l'un de nos interlocuteurs, « on ne manage pas des bénévoles comme des salariés ».

⁴⁹ Cela suppose d'une part une certaine hétérogénéité dans le profil, la formation et la « personnalité » des accueillants, d'autre part un assez gros turn over sur les postes d'accueil.

⁵⁰ Il faut garder à l'esprit qu'une part non négligeable du public de ces associations connaît des difficultés au regard de sa situation administrative, voire de ses conditions de présence sur le territoire. Etant donné le durcissement des politiques en direction des sans papiers, certains membres d'associations sont plus que prudents dans l'utilisation des données. Le SPF 75 a d'ailleurs noté une baisse de sa fréquentation depuis quelques mois. La peur des contrôles de police ne semble pas étrangère à ce fait.

Au final, il semble donc prématuré, à ce stade⁵¹, de compter sur des données quantitatives relatives à la question énergétique en provenance des associations généralistes. Mais ce bilan peut tout aussi bien être étendu aux associations spécialisées. Celles-ci ne possèdent de données quantifiées que sur les interventions qui font l'objet d'un conventionnement et pour lesquelles elles reçoivent un financement public⁵². Or, le jeu des partenariats locaux est très variable d'un département à l'autre, par conséquent les données à agréger sont par nature hétérogènes⁵³.

Si les associations ne disposent pas de chiffres précis et fiables sur leurs publics, en revanche les acteurs locaux possèdent tous des connaissances basées sur leur expérience des rencontres de cas individuels. Sur la base des entretiens réalisés, il est possible d'identifier plusieurs types de populations *exposées à*, ou *en état de*, précarité énergétique. Il s'agit ici du ressenti des acteurs, permettant de faire ressortir des types, indépendamment de leur représentativité statistique. Cela dit, les descriptions faites par les acteurs viennent corroborer des observations effectuées par ailleurs par des experts de la question énergétique dans le logement.

Deux grands types de personnes en situation de précarité énergétique

Les entretiens réalisés nous permettent de distinguer deux grands types de « précaires énergie » : les visibles et les invisibles. Comme nous allons le voir, la catégorie des visibles est bien plus large que les précaires énergies tels qu'ils sont comptabilisés en France.

- Les visibles

Ce sont des ménages qui ont des difficultés à payer leur facture EDF, qui sont le plus souvent en situation d'impayé, parfois avec un étalement de leur dette, et qui sont de ce fait identifiés : soit parce qu'ils sont connus des services sociaux pour avoir sollicité une aide FSE, soit parce qu'ils se rendent directement dans les permanences d'accueil des associations.

⁵¹ Les systèmes d'information étant en voie de constitution ou de consolidation, il n'est en revanche pas exclu d'envisager y intégrer des items relatifs à la question énergétique ; c'est même, selon nous, l'un des axes forts d'un possible partenariat entre EDF et ces associations.

⁵² L'attribution d'une subvention est de plus en plus souvent couplée à une demande d'évaluation qui oblige les associations à produire des données sur les actions soutenues financièrement.

⁵³ Ainsi la CSF suit au niveau national le nombre de litiges parce qu'elle est financée par la DGCCRF (direction générale de la consommation, de la concurrence et de la répression des fraudes) du ministère de l'Industrie sur ce volet d'action. Mais les conventionnements mis en place localement avec tel Conseil général sur une action d'aide sociale par exemple, sont ignorés du national, tout comme les données statistiques qui en ressortent.

Les facteurs expliquant la situation de ces ménages voient la coexistence de deux variables, régulièrement rappelées dans les observations portant sur cette problématique⁵⁴ : des ressources trop faibles et de mauvaises conditions de logement, en termes de mode de chauffage et d'isolation. Dans la majorité des cas, ces populations sont captives de leur logement, que ce soit des logements du parc HLM ou dans le locatif privé. Dans tous les cas, le logement est équipé d'un chauffage électrique de type « grille pain »⁵⁵, chauffant peu et consommant beaucoup⁵⁶.

Selon les acteurs rencontrés, ces ménages se trouvent obligés, par la faiblesse de leurs ressources, à jongler avec leurs diverses charges fixes. Ils ne suivent pas nécessairement un principe constant de hiérarchisation dans le règlement de leurs factures, mais adoptent plutôt une logique tournante du : « qu'est ce que je vais pouvoir ne pas payer, sans avoir les conséquences les plus lourdes derrière ?⁵⁷ ». Parfois la priorité est accordée à la facture la plus en retard, c'est-à-dire la plus ancienne : il s'agit alors de « jouer les délais avant les vrais soucis ».

La nature du parc de logement semble cependant constituer une variable déterminante du comportement des ménages face à leurs impayés. Selon la structure qui loge, on privilégie le loyer ou les factures : les opérateurs HLM étant connus pour laisser plus de latitude sur les retards de paiement, les ménages ont souvent tendance à payer en priorité leurs charges afférentes au logement.

« Dans les HLM, la priorité c'est pas le logement, parce que les HLM vont mettre beaucoup de temps avant de prendre des mesures répressives et l'essentiel est payé par les CAF, donc il ne reste que les charges locatives, et comme ce sont des avances sur charges, ils sont plus souples ; mais j'ai déjà vu des cumuls de dettes sur charges de 6 ou 8 mois, de plusieurs centaines d'euros. »

⁵⁴ Voir tous les documents cités édités par l'ADEME ou RAPPEL. La précarité énergétique rassemble par définition un problème de précarité et des logements mal isolés et difficiles à chauffer.

⁵⁵ Nous parlons ici d'un contexte urbain. En milieu rural, la précarité énergétique apparait davantage liée à l'augmentation du prix du pétrole pour des chaudières fonctionnant au fioul.

⁵⁶ D'une manière générale, le parc HLM est dit mieux équipé et mieux isolé que le locatif privé ancien. Néanmoins, certains acteurs ont signalé le cas d'ensembles HLM répondant à cette description : HLM de la ville de Paris dans le 13eme arrondissement ou ville nouvelle de l'Isle d'Abeaux en Isère par exemple.

⁵⁷ Ce constat recoupe les conclusions d'une étude menée par le cabinet Hedera en 2000, sur 3 sites expérimentant une tarification sociale dans le Pas de Calais : « Le paiement de la facture se fait toujours au détriment d'autres biens de consommation ; tous les bénéficiaires cumulent des dettes ; leur stratégie consiste à alterner les créanciers les plus pressants : un mois le loyer, l'autre l'électricité, un autre la cantine ; C'est pourquoi la facture EDF est rarement payée dans les délais ; l'attente de la lettre de relance est systématique et conduit à des négociations avec EDF pour trouver des modes de paiement adaptés. » Etude citée par G Joly, dans son mémoire de DESS : *EDF et la prise en charge des impayés : quel équilibre entre adaptabilité, solidarité et rentabilité ?* Université de Marne la Vallée, DESS ingénierie du développement urbain en Europe et Méditerranée, mémoire 2004-2005, p 20.

A l'inverse, les ménages logés dans le parc privé auraient tendance à régler en premier lieu le loyer. Parfois, ce sont les accueillants eux-mêmes qui conseillent de payer en priorité le loyer :

« Une hiérarchie ? Moi je leur dis, la priorité des priorités c'est le loyer, pour le logement, l'électricité c'est après, s'ils sont coupés, au moins ils ont un toit. »

Ces ménages ne sont pas nécessairement allocataires de minima sociaux. Le SC 38 remarque une présence croissante de « travailleurs pauvres »⁵⁸ dans les dossiers de demandes d'aides instruits en commission. Par travailleur pauvre, il faut comprendre ici aussi bien les personnes qui reprennent un emploi et perdent le bénéfice des allocations auxquelles ils étaient précédemment éligibles (effets de seuil) ; que les personnes travaillant à temps partiel, essentiellement des familles monoparentales (femmes seules charges de familles) aidées à ce titre, mais pour lesquelles le couple salaire + prestations ne suffit pas.

De même, la CSF dit rencontrer toute une partie de la population qui a des ressources limitées (inférieures au revenu médian) et qui peut rencontrer des difficultés momentanées :

« Les minima sociaux sont la plupart du temps suivi par les services sociaux ; donc on les voit pas forcément sur des questions de facture et impayés ; mais y'a toute une partie de notre population qui a des ressources supérieures au RMI et inférieures au revenu médian, qui a structurellement ou momentanément des difficultés. Parce que le problème d'impayé peut être momentané, à cause d'un accident, d'une maladie ou autre ; ce qui entraîne des difficultés financières pendant un ou deux ans ; mais la mise en place d'un échéancier est plus facile à mettre en place, moins lourd à porter ; cela dit, c'est la situation actuelle, ça ne préfigure pas de ce qui se passera dans quelques années : si l'augmentation du coût de la vie continue comme ça, ça va forcément aller en augmentant, c'est sûr».

Si l'ensemble de ces ménages est repéré, dans la mesure où il est connu des associations, en revanche tous ne sont pas également visibles au regard du chiffrage de la précarité énergétique. Les « travailleurs pauvres » ne sont en général pas éligibles au FSE, dont les conditions d'éligibilité vont de surcroît en se restreignant au cours de l'année⁵⁹. Ils rencontrent pourtant des difficultés, plus ou moins structurelles ou passagères, à payer l'ensemble de leurs charges et notamment leur facture EDF. Mais ils ne sont jamais comptabilisés dans la définition française de la précarité énergétique, dans la mesure où ils

⁵⁸ Terme importé des Etats Unis, les « working poor » désignent des personnes qui ont été présentes au moins la moitié de l'année sur le marché du travail et qui vivent dans une famille pauvre. En France, la définition de l'Insee est plus restrictive : les « travailleurs » doivent avoir été dans l'emploi au moins un mois dans l'année. En 2005, il y a en France entre 1,2 et 3,5 millions de travailleurs pauvres, les estimations variant selon la définition retenue. Voir notamment l'article de Jacques Rigaudiat « A propos d'un fait social majeur : la montée des précarités et des insécurités sociales et économiques », in Droit Social n°3 Mars 2005.

⁵⁹ Voir l'étude de René Ballain et Anne Sauvyre, DREES, Série Etudes, n° 74 - janvier 2008.

ne sollicitent pas l'aide du FSE. Autrement dit, cette catégorie des visibles recouvre deux sous types : des visibles comptabilisés, et des visibles connus mais non comptabilisés.

- Les invisibles

Ce sont des ménages qui compensent les frais relatifs au chauffage (électrique le plus souvent) par une non-consommation. Leur facture énergétique est par conséquent très faible. Ils recourent à des chauffages d'appoint et gèrent leur chauffage comme une consommation courante, « avec les courses au supermarché ». Ils ne sont pas connus pour leur situation d'impayé et n'entrent pas dans les dispositifs d'aide. En revanche, ils subissent de plein fouet un état de précarité énergétique, qui se dit dans ses effets sur le logement, la santé et les conditions de vie de ses occupants.

Par définition, ces *invisibles*⁶⁰ sont difficiles à repérer. Ils se rendent peu dans les permanences d'accueil des grandes associations généralistes, ou s'ils le font, ne révèlent pas nécessairement l'ensemble des problèmes qui les touchent. Comme évoqué précédemment, ce n'est qu'une fois une relation de confiance installée ou le sentiment de honte passé, que les personnes livrent les clés de la réalité de leur quotidien : c'est alors qu'ils « rendent visibles » leurs diverses difficultés. La plupart du temps, les acteurs associatifs ont eu une connaissance indirecte, par ouïe dire, de ces cas :

« J'ai connaissance de cas de famille qui n'accèdent pas à une consommation énergétique normale, à cause du coût ; c'est-à-dire pour lesquels être dans la norme de chauffage est trop onéreux ; pour eux toute consommation supplémentaire, pour arriver à la norme, est de toute façon une surconsommation. »

« Ce qu'on repère, ce que j'entends, au niveau des retours des travailleurs sociaux, c'est un certain nombre de ménages qui ne peuvent se chauffer ou alors très peu se chauffer. »

Parmi les associations enquêtées, ce sont principalement les associations spécialisées dans le logement qui détectent directement ce type de situations. Parfois, certains ménages se présentent parce qu'ils n'arrivent pas à payer le couple « loyer plus charges », ne sont pas satisfaits de leur conditions de logement et désirent trouver un logement moins cher.

« Les gens viennent ici avec un problème de logement global, et pas de précarité énergétique. Ils disent : chez moi, c'est pourri. D'où l'intérêt d'aller voir. On va chez

⁶⁰ Nous rejoignons ici une problématique classique du non recours aux droits et service (Voir « définition et repères », <http://www.msh-alpes.prd.fr/odenore/travaux.html>). La mise en évidence du non recours passe par un premier stade consistant à rendre visible l'état de non recours. Ici, il s'agirait d'un non recours à l'énergie, au droit à l'énergie comme droit minimum.

eux, et c'est tout calfeutré. Alors on leur dit, ben oui, mais faudrait pas, c'est pas bon ! Mais oui, mais j'ai des grille-pain, vous imaginez le fric que ça me coûte, je suis gardien de nuit 3 nuits par semaine, etc. On en voit, peut être 200 à 300 ménages par an qui arrivent autour de ce couple-là. Ça recoupe souvent la qualité du logement, avec des gens qui chauffent avec 2 grille-pain gourmands, sans isolation ; ou à l'inverse, des gens qui rendent le logement insalubre pour faire des économies d'énergie : ils calfeutrent tout, y'a plus d'aération, ça condense, etc ; ce qui rentre dans la précarité énergétique aussi, selon moi. »

La CNL rencontre parfois des personnes qui n'utilisent pas le chauffage de leur appartement et se chauffent avec des poêles (à pétrole ou au gaz) en calfeutrant les aérations ; cela entraîne des conflits avec le propriétaire – à la base de la prise en charge du problème par l'association – non seulement parce que le logement est rendu progressivement insalubre, mais aussi en raison des dangers inhérents à ce mode de chauffage.

Les « ménages coupés », une catégorie en voie de disparition ?

Les entretiens réalisés auprès des acteurs d'associations généralistes offrent une grande homogénéité de réponse par rapport à la catégorie des « coupés » : ils sont rares. C'est d'ailleurs en réponse à une question de notre part que les acteurs rencontrés évoquent le sujet des coupures dans le cadre de la précarité énergétique. Selon les acteurs rencontrés, le nombre de personnes reçues ayant connu des situations de coupures a très fortement baissé et se chiffre sur les doigts d'une main à l'échelle d'un département et cela parfois sur plusieurs années. Les dispositifs d'aide permettent aujourd'hui d'éviter ces situations extrêmes.

« Des coupures ? Non ; mais bon, maintenant y'a beaucoup de systèmes, les HLM, les AS, y'a un suivi, un travail de médiation pour éviter les coupures ; je pense que les AS font le travail directement. »

« Les coupés, ce sont des gens qui sont vraiment désocialisés, ils s'en foutent ou ... ; certains en plus sont domiciliés ici, donc on le sait ; mais c'est finie l'époque où les coupures étaient un peu dramatique quoi, où elles s'exerçaient de façon brutale ; en fait, ça concerne des gens qui sont moitié à la rue, qui ne lisent pas le courrier ou le mettent à la poubelle directe. »

Localement, comme ici à Grenoble, les seuls cas de personnes concernées par les coupures parmi les publics sont connus personnellement. Quant à eux, la coupure est présentée comme un bon déclencheur :

« Dans les dossiers, y'a des menaces de coupures, et surtout la réduction de la puissance ; mais la coupure, les gens attendent pas ; ou alors si, ils viennent à l'accueil, arrivent en urgence, ils viennent et ça c'est intéressant, parce que ça les fait bouger ; au moins la coupure fait que ça bouge et nous on fait des secours d'urgence pour rétablir le compteur et ensuite on remet le « circuit » en route. Mais les gens qui sont coupés, moi je sais qui c'est. »

De manière générale, les personnes qui se retrouvent en situation de coupure ne sont donc pas considérées comme des « précaires » mais comme de « mauvais payeurs à 90% », ou des « négligents » :

« Les gens qui sont coupés sont de mauvaise foi, ou alors ils ne font aucune démarche, ils jettent tous les courriers à la poubelle ».

Pourtant, le Secours Catholique mentionne dans son rapport à EDF, le cas de personnes en état de repli, qui ne réagissent pas à leur problème de facture et ne sollicitent pas d'aide : « la fragilité et la pauvreté les laissent sans réaction ». Ils ont le « sentiment qu'on ne peut plus les aider », qu'il n'est plus possible de faire quoi que ce soit pour eux. D'après le Secours Catholique, ces « pauvres silencieux » représentent les 10% restant des « coupés ».

« Oui, c'est les situations les pires : les gens pensent qu'on peut rien faire, qu'on peut plus les aider, plus personne, et ils se replient ; alors que s'ils viennent, y'a toujours moyen de faire quelque chose. On a eu le cas de cas de cette famille qui est restée 3 mois sans électricité, avec 3 enfants... quand on s'en est aperçu, on l'a fait remettre en 24 heures. »

Sur ce plan, les pauvres silencieux rejoignent la catégorie des invisibles, mais non sur le mode de la compensation par non-consommation, mais par celui du repli⁶¹. Ce sont des « invisibles sociaux », et non seulement des « invisibles énergétiques ». Ceux qui échappent aux dernières mailles, associatives, du filet de sécurité sociale. Ceux qui « font le mort » et ne répondent plus à rien.

« Quand y'a un problème sur l'énergie au moment de la coupure, nous on fait le lien, on téléphone, on introduit les gens, parce que quand cette population a un problème, elle fait l'autruche, elle ne veut rien savoir. »

⁶¹ Voir les travaux de l'ODENORE, sur l'analyse du non recours à l'offre publique, Catherine Chauveaud, Pierre Mazet, Philippe Warin et al. : « *Le non-recours aux droits et services* » : éléments pour une grille d'analyse, <http://odenore.msh-alpes.prd.fr> ; ou Philippe Warin, « L'accès aux droits sociaux », PUG, 2006, Grenoble.

Ces personnes sont souvent décrites en termes de « déni de réalité » : elles n'ouvrent plus les lettres de relance qui leurs parviennent afin de ne pas se mettre en état de savoir, ne pas avoir connaissance de l'ampleur de leurs problèmes⁶².

« Sinon, on a les gens en situation de grande précarité, qui sont confrontés à des dettes et le réflexe, alors là je sais pas si honte, repli, mais c'est de faire le mort, de nier : on fait comme si ça n'existait pas, on ouvre jamais les lettres de relance, et ça s'accumule....et ça, on leur dit, ça ne marche pas avec les entreprises, ils veulent savoir au moins quand ils vont être payés. Donc on incite à prendre contact avec EDF ou autre ; sinon on arrive à du contentieux, et ça rajoute des frais (huissiers, majoration, etc..) et là, la situation devient vraiment catastrophique et c'est très difficile après de s'en sortir. »

De fait, si les acteurs associatifs ne placent pas ces personnes dans la catégorie des coupés, c'est surtout parce que leur situation va bien au-delà de la coupure d'électricité.

« Non, en plus c'est la panique, l'enfermement, on le voit chez les gens qu'on loge, qui nous en parle pas, de leur problèmes d'électricité, ils se ferment comme des huîtres. On a découvert une dame avec son enfant, plus d'un an sans électricité, à faire chauffer l'eau sur son butagaz pour laver son enfant, à la bougie, les devoirs tant qu'il y a du jour, un an, ça fait frémir. Et l'état du moral de la mère et de la fille, plus d'énergie, peur de tout et de tout le monde. »

« Je me demande si y'a pas plus d'expulsions que de coupures en fait, c'est-à-dire des situations financières telles que les gens sont expulsés, ils ne paient plus rien, ils attendent, alors la coupure c'est loin derrière. »

La description de ce dernière catégorie apporte des éléments de réponse intéressant l'attendu de l'étude sur « la connaissance des actions mises en place par les associations pour éviter les coupures énergie en cas d'impayés de factures ». Dans la très grande majorité des cas, les associations renvoient les personnes vers les services sociaux : elles ne mettent en place aucune action spécifique pour éviter les coupures. D'ailleurs, aucun des acteurs rencontrés n'a évoqué le cas d'une personne s'étant déplacée dans son association avec un impayé qui aurait été « coupée » par la suite : soit l'arriéré a été pris en charge par le FSE et /ou l'association ; soit un échéancier a été mis en place après contact téléphonique avec EDF (parfois par le biais d'intermédiaires au sein d'EDF, « amis ou alliés » d'ATD Quart monde travaillant à EDF, ou par un appel direct).

⁶² Certains responsables associent cette réaction aux personnes qui « tombent dans la précarité », par opposition à celles qui y sont installés, les précaires dits « stables ».

Dans nos entretiens, le nombre d'interventions auprès d'EDF reste toujours très limité (trois ou quatre fois en huit ans de mémoire de responsable d'une antenne des Resto du Cœur), tout comme les cas avérés de coupures. Compte tenu des chiffres disponibles sur le nombre de coupures opérés par EDF (entre 17 000 et 20 000 sur la seule agence du Grand Lyon⁶³ par exemple), le constat dressé par les associations rencontrées à de quoi surprendre. Un responsable d'ATD Quart monde avance deux explications :

« Quant aux coupures, c'est vrai que ça fait longtemps que j'en ai pas entendu parler ; mais bon, y'a peut être plusieurs significations à ça : soit y'en a moins, soit ce sont des personnes qui sont encore plus en difficultés avec lesquelles on n'est pas en contact. »

La faible visibilité des « ménages coupés » s'expliquerait donc par le fait que ces ménages ne fréquentent pas les associations : soit parce que la coupure est le résultat d'une « négligence » pour des personnes de « mauvaise foi » qui ne sont pas nécessairement démunies ; soit parce qu'elle concerne des « pauvres silencieux » qui adoptent une position de repli et ne font pas appel à l'aide des associations.

V - LES RELATIONS A EDF

Une demande d'interlocuteur au sein d'EDF

Parmi les attentes principales adressées à EDF par les acteurs rencontrés, c'est la demande d'un interlocuteur unique identifié qui ressort majoritairement. Le correspondant « solidarité » n'est pas connu - sinon par un responsable d'ATD Quart Monde - et aucun des acteurs rencontrés n'a de contact avec une personne d'EDF sur ces questions⁶⁴.

Localement, les contacts avec les services d'EDF ne sont d'ailleurs pas toujours heureux. Certains acteurs notent une inadéquation entre la nature de la demande, qui répond à une urgence, et le mode de réponse parfois jugé trop distancié, administratif, et peu « humain » des agents d'EDF :

⁶³ Selon le rapport de l'association « droit à l'énergie- Stop aux coupures » dans le département du Rhône. Ces chiffres sont issus d'un article publié dans le journal *Le Progrès* le 28 septembre 2006 et émanent de la direction d'EDF-GDF Lyon Métropole pour la valeur basse, et du syndicat CGT des électriciens gaziers pour la valeur haute.

⁶⁴ Certains responsables d'associations disent avoir eu, il y a quelques années, un référent interne au sein d'EDF. Mais ce contact s'est perdu, soit en raison de la séparation entre EDF et GDF, soit pour cause de départ à la retraite de l'interlocuteur.

« Quand ils coupent en plein hiver à une famille avec des enfants, là je téléphone à EDF et je gueule ; on me passe de service en service pour arriver finalement à la personne qui est censée pouvoir répondre à mon problème ; mais en face on a une administration ; la dernière fois, je me suis engueulé avec le mec, il en avait rien à foutre, pas humain, à la fin j'ai raccroché, j'en pouvais plus. Mais ça dépend des personnes, parfois y'a des gens qui comprennent. S'il y avait un partenariat, il faudrait qu'on nous passe une même personne. Avoir un seul interlocuteur EDF, en direct, et toujours le même : qu'on puisse l'appeler, qu'il nous dise les démarches à faire, prendre un rendez-vous, comme avec les AS. »

L'identification d'un interlocuteur unique paraît d'autant plus nécessaire, que les changements opérés ces dernières années au sein d'EDF ont rendu plus difficile le règlement des problèmes de facture pour les ménages en difficultés. Avec la disparition des agences locales, ces ménages ne peuvent plus résoudre en face à face leur problème d'impayés. Manifestement, il était auparavant possible de se rendre dans son agence, de payer sa facture en liquide - ce qui est aujourd'hui interdit - c'est-à-dire de gérer au plus près de ses ressources sa facture d'électricité, avec des facilités de paiement qui ont disparu. Les ménages en difficulté se caractérisant justement par une absence de revenus stables, le contact avec des agences locales autorisait une plus grande souplesse.

Par ailleurs, l'identification d'un correspondant local permettrait de remédier aux difficultés inhérentes aux systèmes d'information descendant dans ces grandes associations :

« Les correspondants, ça serait à développer ; de mon analyse, le fait d'avoir un correspondant ou référent, c'est la base. Que les infos passent par le local, et non uniquement depuis notre national, parce qu'avec des bénévoles, l'info ne passe pas forcément au mieux. »

L'engagement dans un partenariat impliquerait donc qu'EDF instaure des modes de relations différents avec les acteurs associatifs. Mais les associations d'aide aux plus démunis n'expriment pas d'attentes relatives à un « fonctionnement en réseau d'alerte pour prévenir et éviter les coupures ».

Une bonne réception à la proposition de partenariat

Globalement, tous les acteurs rencontrés se sont dits prêts à travailler avec EDF sur la question de la précarité énergétique, notamment sur un aspect préventif – et ce malgré les réserves émises à propos de la logique de prévention. Le TPN, souvent découvert lors de l'enquête, a été évoqué comme constituant une bonne voie d'entrée pour intéresser et

sensibiliser les ménages aux questions de maîtrise de l'énergie. De même, toutes les associations enquêtées sont intéressées par un contact avec le correspondant solidarité.

Dans la perspective d'un partenariat, deux éléments nous paraissent néanmoins déterminants : les possibilités d'investissement dans ce partenariat de la part des associations, notamment en fonction de leurs spécificités et de leurs modes d'accueil des publics ; la définition du périmètre de ce partenariat de la part d'EDF.

Si le partenariat envisagé par EDF consiste dans des campagnes d'information et de sensibilisation sur la MDE, alors toutes les associations peuvent être destinataires de supports de communication ; de fait, les associations spécialisées font déjà, en interne, ce travail d'édition et de diffusion.

En revanche, si le partenariat vise une coopération plus avancée, tant en termes d'accompagnement de la démarche de prévention, qu'en termes de participation à la production de données pour EDF - l'étude visait à répondre à un besoin de connaissances d'EDF sur les populations démunies - alors certaines associations nous paraissent plus indiquées que d'autres⁶⁵.

D'une manière générale, la Croix Rouge française fait surtout, en matière d'action sociale, de la distribution alimentaire de masse : le moment de l'accueil est donc assez restreint et n'est pas structuré autour d'un accompagnement de la personne. Qui plus est, la Croix Rouge ne possède pas de système formalisé de recueil des données relevées au cours de la distribution alimentaire.

ATD Quart Monde ne fonctionne pas sur un principe de permanences d'accueil mais sur des dispositifs beaucoup plus participatifs. Le but de l'action d'ATD n'est pas de gérer le quotidien des familles suivies, ou de faire de l'accompagnement social, mais bien davantage de travailler à la base avec les personnes pour qu'elles agissent sur leur situation.

Les Resto du Cœur se sont déjà engagés avec EDF sur la campagne ampoule basse consommation. Cette démarche n'était cependant pas obligatoire et restait à discrétion des instances départementales. A Grenoble, cette campagne a permis d'évoquer ces questions avec les publics reçus. La venue d'un agent EDF pour expliquer la bonne utilisation de ces ampoules dans les logements a d'ailleurs été positivement reçue. En principe, EDF devrait

⁶⁵ Il va sans dire que cette sélection ne vise en aucun cas à exclure certaines associations d'un partenariat à venir. Simplement, sur la base des entretiens, contacts et observations réalisés - qui sont par nature limités dans le cadre d'une étude exploratoire - certaines associations nous paraissent plus adaptées à la mise en place d'un partenariat efficace sur cette question.

disposer de retours sur cette opération, notamment en termes de baisse consécutive de la consommation. Nous ne disposons pas d'informations sur les résultats de cette démarche commune ; aussi, la direction d'EDF nous paraît-elle plus à même de juger de la pertinence ou de la nécessité d'un nouveau partenariat avec les Resto du cœur.

Selon nous, les associations spécialisées ne constituent pas l'interlocuteur premier à privilégier dans une perspective de partenariat resserré⁶⁶.

D'une part, elles ont d'ores et déjà une bonne connaissance de la problématique MDE et de tous les dispositifs d'aides - ce sont les seules à proposer une aide à rénovation de l'habitat, que ne connaissent pas les associations généralistes. Elles sont d'ailleurs souvent déjà en contact avec des représentants d'EDF au sein de commissions (CRE) dans lesquelles elles font valoir leurs revendications, en tant qu'associations de consommateurs agréées. Le responsable énergie de la CNL participe ainsi à une réunion trimestrielle avec EDF. La dernière, qui a eu lieu en juin 2008 en présence du médiateur de la République et d'un responsable de la direction commerciale chargée de clientèle d'EDF, portait d'ailleurs sur les clients démunis. Elle a permis de répondre à la demande de mise en place de deux interlocuteurs au niveau local - un « Monsieur solidarité » et un « Monsieur relation avec les associations » - que les associations peuvent appeler directement pour que les dossiers aillent plus vite. La liste définitive de ces référents a été remise à cette occasion.

D'autre part, ces associations génèrent nécessairement un effet de sélection des publics dû à leur spécialisation. Elles rencontrent et suivent moins de personnes.

Enfin, elles présentent une grande variété de modes d'intervention - donc une plus grande hétérogénéité - liés à leur intégration dans les circuits de l'action sociale locale. De plus, elles ne possèdent pas de système d'information national sur les publics reçus - hormis sur des secteurs d'action financés.

Au final, les deux associations les plus indiquées pour intégrer la problématique énergétique au niveau de leurs permanences d'accueil sont le Secours Populaire Français et le Secours Catholique ; ce sont aussi les acteurs qui se sont montrés les plus intéressés par la perspective d'un partenariat avec EDF.

- Au Secours Populaire Français, les responsables rencontrés au niveau national ont montré un vif intérêt à cette question ; ils se disent vigilants aux « effets de la

⁶⁶ La mise en place d'une coopération plus poussée avec EDF est néanmoins envisageable ; mais elle suppose de connaître, dans le détail, les modes de coopération déjà existant entre les responsables en charge de la question énergétique dans ces associations et les différents interlocuteurs d'EDF.

privatisation de ces services aussi essentiels » compte tenu de la fragilité des publics qu'ils reçoivent⁶⁷. Localement, le Secours Populaire Français Isère a le projet d'insérer des questions relatives à la question énergétique dans son questionnaire d'accueil.

- Le Secours Catholique est très structuré sur la problématique énergétique, comme le montre l'étude interne réalisée en 2003, à destination d'EDF. Il dispose par ailleurs d'un système de recueil des données assez riche. Après discussion avec ODENORE, le service statistique s'est dit ouvert sur des possibilités d'exploitation de ses données. *Il serait ainsi possible de caractériser le profil des personnes en situation d'impayés énergie se rendant dans les permanences du Secours Catholique*⁶⁸. Enfin, l'actuel référent sur la question est retraité de R&D EDF, ce qui peut faciliter le partenariat.

Les modalités de ce partenariat supposeraient de tenir compte des logiques et des temps institutionnels propres à ces associations, afin que le déploiement des actions se fasse dans de bonnes conditions. L'organisation d'événements rassemblant tous les acteurs de la question, avec présence d'EDF, sur le mode des « journées vacances » peut constituer une bonne scène d'exposition (SPF).

⁶⁷ « Dans un contexte de privatisation, on a de quoi être inquiets, c'est évident ; les populations qu'on reçoit, avec la multiplication des interlocuteurs, le durcissement de la ligne, c'est plus radical, les coupures, les interventions ; et aussi les difficultés de lecture sur les offres, et les promotions : ils sont plus fragiles par rapport à ce type de choses : on leur dit vous allez payer moins et puis voilà. »

⁶⁸ Vu l'importance de cette base de données, il paraît envisageable de procéder à la construction d'un outil de repérage des personnes vulnérables à une situation d'impayés. L'Odenore, en collaboration avec le CETAF, vient par exemple de construire un outil de repérage des personnes vulnérables au non-recours aux soins. Cf. Recherche sur le non-recours aux soins des actifs précaires. Programme de Recherche « Santé Environnement/ santé travail » de l'Agence nationale de la recherche.

VI - CONCLUSION

Cette enquête exploratoire permet d'apporter deux éclairages généraux sur la composition des publics reçus par les associations et sur leur relation à la question énergétique.

Selon les associations généralistes, il n'y a pas de « précaires énergie ». Pour reprendre l'expression du responsable de la question au Secours Catholique : « on n'est pas pauvre en énergie, on est pauvre tout court. ». La précarité énergétique ne représente que l'une des précarités d'un public qui cumulent plusieurs précarités ou vulnérabilités. C'est ce qui explique que la problématique soit faiblement structurée dans les associations et qu'elle émerge de manière incidente et secondaire dans les relations avec les publics. Mais cela veut dire aussi qu'il est difficile d'agir spécifiquement à la base des situations d'impayés, comme si celles-ci possédaient une cause propre indépendante : c'est la faiblesse générale des ressources qui entraîne un impayé énergie. Dès lors, les moyens d'actions pour éviter un retard de paiement de la facture apparaissent assez limités. Comme nous l'avons vu, les associations ne peuvent que répondre à l'urgence, une fois la situation déclarée.

En revanche, il est possible selon nous d'intéresser les publics, et les acteurs associatifs bénévoles, à une démarche de sensibilisation en dehors de la gestion des situations d'urgence : tant au moment de l'accueil général dispensé dans les permanences qu'à l'occasion d'interventions spécifiques dans le cadre des permanences⁶⁹. Dans cette perspective, le TPN paraît être une bonne voie d'entrée à la question de la MDE - comme en atteste la réaction des acteurs à la découverte de ce tarif.

Les associations spécialisées rencontrent quant à elles un autre public que l'on désignera, faute de mieux, comme des travailleurs pauvres. Pour ces derniers, les difficultés relatives à la facture énergétique sont moins durables, et il est a priori plus aisé de mettre en place un plan d'apurement, qui est correctement suivi. En revanche, à en croire les responsables de ces associations, dans un contexte général de baisse du pouvoir d'achat, ce public est appelé à croître. Si cette problématique s'inscrit dans un cadre qui interpelle plus globalement les pouvoirs publics - la possibilité de nouvelles aides facultatives est d'ailleurs

⁶⁹ Les contacts pris à l'occasion de cette enquête nous amènent à mentionner les foyers d'hébergement de type Centre d'hébergement et de Réinsertion Sociale (CHRS) comme un lieu d'intervention intéressant pour aborder la question énergétique. Les publics accompagnés ne sont pas confrontés à la question des factures afférentes au logement tant qu'ils sont pris en charge dans ces lieux d'accueil. En revanche, le moment du départ pour un logement autonome peut constituer une opportunité pour sensibiliser ces publics à la maîtrise de l'énergie et à la gestion/anticipation de leur facture.

discutée localement⁷⁰ - on peut néanmoins supposer que le mouvement souvent décrit de précarisation de franges de plus en plus étendues de la société ne sera pas sans effets sur le nombre d'impayés de facture EDF⁷¹. Mais, compte tenu de la faible fréquentation des associations généralistes par ces publics, c'est selon nous à un autre niveau, et par un autre biais, qu'il faut envisager des actions de sensibilisation à la question énergétique.

⁷⁰ Voir atelier sur les nouvelles aides facultatives dans la Démarche –Projet du CCAS de Grenoble.

⁷¹ Nous raisonnons ici « toutes choses égales par ailleurs », c'est-à-dire sans prendre en compte le passage de certains clients vers d'autres fournisseurs d'énergie qu'EDF.

ANNEXES

Annexe 1

Note d'intention dans le cadre de la collaboration scientifique entre l'Union des PIMMS, R&D EDF et PACTE/ODENORE

Cette note d'intention synthétise une rencontre entre Mesdames Caron et Estivals de R&D EDF, Mr Lafond d'EDF, Mr Pouyet de l'Union des PIMMS, Mme Chauveaud et MM Mazet, Van Ganse et Warin de PACTE/ODENORE. Celle-ci s'est tenue à l'Institut d'Etudes Politiques de Grenoble le 11 septembre 2008. Elle a permis de préciser les termes de la collaboration scientifique envisagée dans le cadre de la programmation de la future Equipe de Recherche Technologique (ERT ODENORE), qui devrait être constituée par le ministère de la Recherche début 2009.

Objet et objectif

Suite à des premiers travaux en 2008 (enquête de Thomas Van Ganse auprès de PIMMS et étude de Pierre Mazet pour R&D EDF), une ligne directrice se dégage. Elle tient compte explicitement des préoccupations communes de l'Union des PIMMS et de R&D EDF. L'un et l'autre les ont indiquées dans les courriers d'engagement joints au dossier de demande de constitution de l'ERT. En particulier, cette ligne directrice tient compte du souhait des partenaires de procéder à « la mesure de l'impact de la médiation sociale des PIMMS aux aides sociales à l'énergie au sens large ».

Dans cette perspective, le projet de collaboration discuté à Grenoble aurait pour objet général de développer une analyse compréhensive de l'impact de l'offre de médiation sociale proposée par les PIMMS.

L'objectif principal serait alors de comprendre pourquoi les usagers des PIMMS, connus par EDF pour rencontrer des problèmes d'impayé, utilisent diversement la médiation des PIMMS pour trouver une solution à leur difficulté. Autrement dit, la question à traiter serait d'expliquer *pourquoi des usagers des PIMMS recourent à ces structures pour trouver une solution à leur situation d'impayé, et d'autres pas ?*

Il est pertinent de poser cette question et pas seulement de se demander *combien de personnes en impayé demandent la médiation du PIMMS pour solutionner leur situation avec EDF*. Cette autre question – relative à une quantification de l'impact – peut être traitée

en interne, ou dans le cadre de cette collaboration scientifique, si elle ne trouve pas déjà des éléments de réponse. En revanche, l'impact des PIMMS s'évalue aussi (sinon d'abord) par rapport à leur capacité à inciter les personnes en impayé à recourir à leur médiation. Il nous semble judicieux de commencer par là.

Questionnement

La mesure de l'impact ne renvoie pas seulement à la seule mesure d'un différentiel entre population potentielle (usagers des PIMMS identifiés en impayé) et population effective (ici des usagers identifiés en impayé qui demandent/reçoivent la médiation du PIMMS). Elle porte aussi sur la compréhension des comportements de recours et de non-recours à l'offre de médiation. En effet, comment interpréter la mesure quantifiée du différentiel – qui reste indispensable – sans savoir en même temps ce que les usagers des PIMMS connaissent de cette offre, pensent de leur impayé, estiment être un comportement normal et justifié dans ce cas, disposent comme autres solutions, etc. Evaluer l'impact, au-delà d'un ratio, signifie être en mesure d'indiquer en quoi l'offre de médiation est incitative et rencontre une demande croissante.

Premièrement, il s'agit de comprendre *comment les usagers (en impayé ou non) perçoivent l'offre de médiation sociale des PIMMS*. Sur ce plan, le besoin de connaissances est triple :

- Cette perception varie très probablement selon les personnes et selon leur mode et rythme de fréquentation des PIMMS. Les usagers perçoivent-ils tous le rôle de médiation du PIMMS et comment en ont-ils connaissance ? Ces perceptions diffèrent-elles selon que les personnes sont ou ont été en situation d'impayé et, lorsqu'elles le sont, selon qu'elles aient recherché l'aide du PIMMS ou non ?
- Comment expliquer les différences de perception entre usagers ? Au-delà des raisons dépendantes des usagers (situation sociale ; capacités ; connaissances, représentations et usages des PIMMS), les perceptions individuelles ne dépendent-elles pas aussi des PIMMS ? En quoi l'implantation et l'ancienneté, l'organisation et le fonctionnement des PIMMS déterminent-ils cette perception ? Peut-on dire que des PIMMS sont plus ou mieux incitatifs que d'autres dans ce rôle de médiation ?
- Mais au-delà de la comparaison entre PIMMS il s'agit de comprendre comment les usagers perçoivent leur relation à cette offre. Temporaire ou durable, cette relation installe-t-elle les personnes dans un rapport d'assistance, de dépendance ou à l'inverse de « capacitation » ? En l'occurrence, la relation à cette offre rend-t-elle les personnes qui la sollicitent plus autonomes dans la gestion de leurs moyens et besoins ? Leur permet-elle d'anticiper ce type de difficulté ?

Deuxièmement, la question générale posée conduit à rechercher *les raisons pour lesquelles des usagers en situation d'impayé, cherchent une solution avec le PIMMS et d'autres pas*. Trois groupes d'usagers peuvent exister : il y a ceux qui cherchent une solution sans la médiation du PIMMS (avec le soutien ou non d'un autre acteur : service social, association, etc.), il y a ceux qui la cherchent avec l'aide du PIMMS, et enfin ceux qui ne cherchent pas

de solution. Ces trois groupes renvoient à des types de comportement différents, à partir desquels il est possible de questionner l'intérêt des usagers pour la médiation des PIMMS :

- Comment ces trois groupes se caractérisent-ils au regard de leur situation et de leurs capacités, capitaux, supports, mais aussi par rapport à leurs perceptions et usages des PIMMS (et d'autres services) en général ?
- Comment chaque groupe explique et justifie le comportement qui le caractérise (recherche de solution sans médiation PIMMS ; recherche de solution avec médiation PIMMS ; pas de recherche de solution) ? Autrement dit, comment les usagers rationalisent-ils leur comportement et pourquoi pensent-ils que celui-ci est « normal » ou « préférable » ?

L'enquête à mener auprès de ces trois groupes suppose qu'il soit possible d'identifier les clients EDF en situation d'impayé à l'échelle du territoire d'un PIMMS.

Ce questionnement méritera d'être affiné et complété. Il permet néanmoins de dire que l'intention de recherche exposée ici vise à expliciter deux facteurs explicatifs de l'impact : la perception (variable) de l'offre de médiation ; les raisons (variables) d'y recourir.

Attentes

Les attentes de connaissances sont tournées à la fois vers une contribution à une analyse plus globale du recours à des formes de médiation, et vers la construction de critères pertinents d'évaluation de l'impact de l'offre de médiation sociale. Sur ce dernier plan qui intéresse plus directement l'action, l'intention est de produire une grille des critères incitatifs de l'offre permettant de dire *si et comment* dans le temps l'offre de médiation des PIMMS attire des publics en impayé, en particulier du côté de ceux qui restent à l'écart.

Moyens

De toute évidence, la compréhension du recours à la médiation du PIMMS abordée à travers ce questionnement demande une démarche comparative entre types d'usagers et entre PIMMS. Cette nécessité donne une indication de l'importance du travail attendu.

Sur l'année 2009, l'ODENORE pourrait dégager un temps de travail équivalent à 6 mois plein temps pour un ingénieur d'étude. Cela représente un budget de 40 K€.

Grenoble, le 19 septembre 2008,

ODENORE.

Annexe 2

Fiche signalétique des associations enquêtées

Le secours Catholique (SC)

Association de loi 1901 à but non lucratif, le Secours Catholique lutte contre toutes les formes de pauvreté et d'exclusion et cherche à promouvoir la justice sociale. Service d'Eglise, reconnu d'utilité publique en 1962, le Secours Catholique compte aujourd'hui 103 délégations diocésaines, 4 000 équipes locales, et 67 000 bénévoles.

En France, l'association développe de nombreuses actions en faveur de publics vulnérables (sans abri, migrants, détenus indigents, demandeurs d'emploi, familles en situation de précarité, enfants et jeunes en difficulté, gens du voyage) et participe par son action auprès des pouvoirs publics, à l'évolution des réglementations et des politiques mises en place pour enrayer les phénomènes de pauvreté.

Le Secours Catholique offre 2320 lieux d'accueil, et a comptabilisé 667 400 « situations rencontrées » en 2007, ce qui représente, en extrapolant la composition des familles, environ 1 550 000 personnes.

Le Secours Catholique attribue des aides financières aux personnes en situation d'impayé (loyer, ou charges attenantes, dont l'électricité) et abonde le FSL dans certains départements. En 2003, le Secours Catholique a versé pour 550 000 euros d'aide, ce qui représente 1% des aides du FSE (52,33 millions d'euros en 2002).

Le Secours Catholique est fortement engagé dans la problématique énergétique, depuis près de 30 ans. Le département de l'Action Institutionnelle France comprend un bénévole, retraité de R&D EDF, expressément missionné sur cette question. En septembre 2004, à l'occasion d'une rencontre avec la mission solidarité d'EDF, le Secours catholique a remis un dossier intitulé : « Electricité, constats et propositions du secours catholique ». A la suite de cette rencontre, une coopération s'est engagée sur le TPN en vue d'apporter des améliorations susceptibles de faciliter son accès.

Le Secours Populaire Français (SPF)

Association à but non lucratif, créée en 1945 et déclarée Grande cause nationale, le SPF est, en France, particulièrement attentif aux problèmes d'exclusion de l'enfance et des familles défavorisées. Le SPF intervient sur le court terme, par une solidarité d'urgence basée sur l'alimentaire et le vestimentaire, mais aussi sur le long terme, par l'insertion professionnelle, l'accès à la culture, le sport, les loisirs, la santé, les vacances, les droits.

Le SPF offre 1200 permanences d'accueil et compte 72 000 bénévoles (dont 25 000 sur l'accueil du public, le reste étant dévolu aux autres secteurs d'intervention : aide alimentaire, vêtements, etc.). Le SPF accueille environ 550 000 personnes par an (400 000 familles, 150 000 personnes seules). En 2005 et 2006, près de 1.400 000 personnes ont été aidées aux travers des actions des permanences d'accueil et de solidarité ; le Secours populaire a distribué 138.558.998 repas aux personnes en difficulté sur cette période.

En plus des actions d'accueil et d'accompagnement, le SPF peut attribuer des aides financières, dans certains départements (fédérations départementales) ou comités locaux.

Les Restos du cœur (RdC)

Fondés par Coluche en 1985, les Restos du Cœur sont une association loi de 1901 reconnue d'utilité publique. Ils ont pour but « d'aider et d'apporter une assistance bénévole aux personnes démunies, notamment dans le domaine alimentaire par l'accès à des repas gratuits, et par la participation à leur insertion sociale et économique, ainsi qu'à toute l'action contre la pauvreté sous toutes ses formes ».

Les restos du cœur rassemblent aujourd'hui 117 associations départementales, pour quelques 1900 centres et antennes, répartis sur tout le territoire et liées à l'association nationale par un contrat d'agrément.

Lors de la campagne 2005-2006, les Restos du Cœur, qui comptent 48 000 bénévoles, ont distribué 75 millions de repas et accueilli 670 000 personnes.

En plus de l'activité initiale basée sur la distribution alimentaire, les Resto du Cœur œuvrent dans le champ du logement (logement de 11 500 personnes en difficultés, 427 logements en sous location, et actions pour trouver des solutions de logement plus durable que l'hébergement d'urgence pour les personnes vivant dans la rue) et dans celui de l'insertion : outre les ateliers et jardins d'insertion, les Resto du Cœur ont employé 1020 personnes en contrat aidé. Les Resto du Cœur n'accordent pas d'aides financières.

Ils mènent depuis 2 ans, une action en partenariat avec EDF sur les ampoules basse consommation.

ATD Quart Monde

Créée en 1974, Le Mouvement international ATD Quart Monde est une association déclarée selon la loi de 1901 dont le but principal est de faire entendre la voix des plus pauvres, tant au cœur des instances internationales que dans les lieux où ATD Quart Monde est présent. Elle est ainsi reconnue comme organisation non gouvernementale par les instances internationales (ONU, UNESCO, BIT, UE, CE...) et a reçu le statut consultatif général auprès du Conseil économique et social de l'ONU (ECOSOC) en 1991. Ses membres sont principalement les associations et fondations nationales d'ATD Quart Monde.

Le mouvement ATD Quart Monde s'appuie très fortement sur son réseau.

Il comprend : des « volontaires permanents », salariés qui travaillent auprès de familles en grande difficultés (200 en France, 400 dans le monde) ; des « alliés » : personnes qui n'ont pas connu la grande précarité mais décident de « faire alliance » en se mettant au service des plus pauvres ; des « militants » : ce sont des personnes ou familles qui ont connu la grande précarité et mettent leur expérience au service des plus démunis ; des « amis » ; enfin les familles en situation de pauvreté elles-mêmes : 450 familles sont suivies en Rhône Alpes.

Principe structurant : s'engager auprès des plus pauvres, mais sans aucune distribution d'argent ou de biens matériels ; il s'agit de rejoindre les personnes, les familles, les communautés les plus pauvres et ceux qui sont engagés à leurs côtés (100 000 membres et amis) pour établir un dialogue, des démarches conjointes et travailler ensemble ; la démarche est fortement participative.

Les actions sont diverses : actions d'éducation informelle et de formation (réseau de bibliothèques de rue, université populaires Quart Monde) ; projets pilotes pour l'accès de tous aux droits fondamentaux ; information et mobilisation des citoyens et des institutions pour s'unir contre la misère ; travail de connaissance des populations en situation de

précarité (écrits quotidiens, témoignages, recherche scientifique), d'évaluation de l'action, de mobilisation du monde intellectuel (revue trimestrielle « Quart Monde ») ;

ATD Quart monde ne possède pas de « permanences d'accueil ». La rencontre des familles se fait soit à l'occasion d'une action dans un quartier (les universités populaires par exemple), soit par l'intermédiaire des amis ou alliés.

La Croix Rouge française

La Croix-Rouge française compte un millier de délégations locales actives dans toute la France, et plus de 500 établissements qui œuvrent dans les domaines sanitaire, médico-social ou de la formation. S'appuyant sur ses 50.000 bénévoles et 16.000 salariés, présents partout en France, l'association intervient au plus près des personnes qui ont besoin de son soutien et de son aide.

La Croix rouge compte : 22 délégations régionales 103 délégations départementales, 1000 délégations locales et 559 établissements.

Elle intervient dans le domaine de la formation et dans 6 filières sanitaires, médico-sociales et sociales : sanitaire, handicap, personnes âgées, domicile, enfance famille, lutte contre les exclusions.

Le département d'action sociale comporte : le Samu social, l'aide alimentaire et vestimentaire, l'hébergement d'urgence, une antenne de premier accueil social et d'orientation, et des espaces mères-enfants.

L'action sociale de la Croix Rouge Isère porte sur 2 actions principales : la fonction de samu social, qui consiste à « aller vers » les personnes vivant dans la rue ; et la distribution alimentaire de masse.

Union Nationale des Associations Familiales (UNAF)

Créée le 3 mars 1945, l'UNAF est une institution nationale chargée de promouvoir, défendre et représenter les intérêts des familles vivant sur le territoire français, quelles que soient leurs croyances ou leurs appartenances politiques.

Union et non fédération d'associations, elle anime le réseau des 22 Unions Régionales des Associations Familiales (URAF) et des 100 Unions Départementales des Associations Familiales (UDAF), et les appuie dans leurs missions institutionnelles et de services aux familles. Par le biais des UDAF, l'UNAF rassemble globalement 7800 associations familiales, et plus de 800 000 familles adhérentes.

Les UDAF sont partenaires des services publics et se voient confier, ou développent, un nombre croissant de services directs aux familles : tutelles aux majeurs protégés, tutelles aux prestations sociales, conseil en économie familiale (surendettement...), médiation familiale, accompagnement du RMI, formations aux illettrés, aide aux familles immigrées, etc. Ces services emploient 6000 personnes dans les UDAF.

L'UNAF a fait de la question énergétique l'une des priorités de ses interventions dans les années à venir. En réponse au projet de loi de programme relatif à la mise en œuvre du

Grenelle de l'environnement⁷², le groupe de l'U.N.A.F. a notamment exprimé un certain nombre de demandes concernant le logement.

L'UNAF estime que l'ensemble des charges qui incombent aux familles doit être appréhendé globalement (loyers, chauffage, énergie, transports, téléphonie, redevance des déchets ménagers...). Il faut en particulier que l'effort soit porté en priorité sur les familles les plus modestes pour éviter « la double peine » : ne pas faire en sorte que les familles qui n'ont pas les moyens d'engager les travaux malgré les aides de droit commun, soient celles qui voient leur facture énergétique augmenter le plus, faisant exploser le budget familial. Au regard de l'importance de cet enjeu, la loi ne semble pas suffisamment contraignante. L'UNAF propose de rendre obligatoire la rénovation thermique pour l'ensemble des logements à partir de 2013. Par ailleurs, l'UNAF insiste sur le fait que la loi doit également instaurer le traitement préventif de la précarité énergétique, ce qui suppose un diagnostic et une réalisation de travaux visant à économiser l'énergie, afin d'éviter la seule démarche curative du paiement des impayés.

L'UNAF travaille par ailleurs sur l'idée de la détermination d'un niveau décent de logement qui prendrait en compte les besoins d'une famille (en eau, en électricité, etc..) selon un niveau « raisonnable ». Dans le principe proposé, les unités consommées en deçà du niveau décent établi seraient moins chères - en termes de prix de l'unité consommée - et plus chères celles au dessus ; cela afin de d'inverser la logique actuelle, faisant que plus on consomme, moins on paye.

La Confédération Syndicale des Familles (CSF)

Issu du Mouvement Populaire des Familles, groupement fondé à la fois sur la situation de famille et l'appartenance à la classe ouvrière en 1941, puis prolongée par la création des Associations Familiales Ouvrières (AFO), la CSF est une organisation de familles populaires mais aussi une organisation syndicale. Elle s'adresse aux familles qui vivent de leur force de travail et qui ne peuvent s'exonérer des contraintes économiques et sociales du fait de leur capital économique, social et culturel.

La CSF s'intéresse à tout ce qui est lié aux questions de consommation et de pouvoir d'achat, mais aussi de logement, d'éducation et de protection sociale des familles.

La CSF compte 35.000 adhérents, 70 Unions Départementales et 500 implantations locales, 25 Associations Syndicales de Familles Monoparentales, 170 Services d'aide à domicile fédérés au sein de la FNAAFP / CSF (10 000 salariés), 12 Unions de Parents d'Elèves / CSF, 50 Haltes Garderies et Centres de Loisirs Sans Hébergement.

La CSF est une association nationale de consommateurs agréée par les pouvoirs publics et est membre du Conseil National de la Consommation (CNC). Elle agit dans les quartiers pour informer et former les familles, les représenter face aux professionnels et aux pouvoirs publics et les défendre en cas de différends ou de litiges.

La CSF agit auprès des pouvoirs publics et des parlementaires au niveau français et européen afin de faire prendre en compte l'intérêt des consommateurs et plus particulièrement des familles populaires. Elle agit également auprès des entreprises et des professionnels pour faire évoluer leurs pratiques commerciales.

La CSF est associée aux travaux du régulateur du secteur de l'énergie (CRE) et rencontre régulièrement les principales entreprises du secteur.

⁷² Avis présenté par Paul de VIGUERIE, rapporteur au Conseil Economique et Social réuni en assemblée plénière les 27 et 28 mai 2008.

La Confédération Nationale du Logement (CNL) :

Née pendant la première guerre mondiale, la CNL a pour objectif de défendre les intérêts des locataires et vise à promouvoir le droit au logement. Présente dans tous les départements, la CNL est la première organisation par le nombre de ses adhérents et ses résultats aux élections des représentants des locataires dans les HLM. Elle fait partie des 18 associations de consommateur reconnues comme représentatives par les pouvoirs publics.

Ses adhérents ne sont pas des professionnels du logement mais des occupants, locataires ou accédants, qui considèrent que leurs difficultés sont comparables et que leur rassemblement permettra de les résoudre.

La CNL est constituée d'adhérents (85 000 adhérents) et de militants bénévoles (à peu près 5000) qui ont des connaissances des textes réglementaires s'appliquant au domaine de l'habitat et du logement, notamment afin de préparer une action en justice.

Il faut nécessairement être adhérent pour bénéficier des services de la CNL.

Le Pact Arim

Le Mouvement Pact Arim est le premier réseau associatif national au service des personnes et de leur logement. Il est composé de 145 associations et organismes répartis sur tout le territoire national, adhérents à la Fédération nationale des centres Pact Arim.

Ses membres partagent un projet associatif qui vise à : produire une offre de logement à loyer maîtrisé favorisant la diversité de l'habitat dans les villes et les pays ; adapter l'habitat aux besoins et aux usages ; combattre l'habitat insalubre et indécents ; travailler à la mise en œuvre d'accès durables des plus démunis à un logement et assurer leur accompagnement.

Il est composé d'un réseau de bénévoles et de professionnels confirmés experts des métiers techniques, sociaux et de développement territorial à l'écoute des particuliers et des collectivités locales. Les Pact ARIM jouent le rôle d'interface entre des demandes relatives à des besoins d'amélioration et des organismes distributeurs d'aides.

Ses activités se répartissent entre : assistance aux particuliers, assistance technique, études et suivis en urbanisme, accompagnement social, gestion de logements d'insertion, maîtrise d'ouvrage, ingénierie sociale (MOUS).

En 2007, les PACT de la région Rhône Alpes ont permis de remettre sur le marché 770 logements vacants, de produire 804 logements à loyer maîtrisé, d'accompagner 255 familles occupant des logements insalubres ou indécents pour que des travaux soient faits dans leur logement, d'agir pour le redressement de 27 copropriétés fragiles, d'adapter plus de 1600 logements au vieillissement et au handicap.

Le Pact Isère, qui possède 26 lieux de permanence, a donné 3132 consultations d'information logement en 2007.

Action Lyonnaise Pour l'Insertion par le Logement (ALPIL)

Association fondée en 1979, émanation de la CIMADE, l'ALPIL visait à l'origine la lutte contre les « marchands de sommeil » et la défense des droits au logement pour les personnes immigrées.

Ses actions s'articulent aujourd'hui autour de 3 axes : un accueil inconditionnel sur tous les problèmes qui touchent au logement et à l'habitat ; la production de solutions d'habitat par la

gestion de 450 logements ; une contribution à la transformation des politiques publiques par la réalisation d'études.
L'association est par ailleurs très active sur la question des coupures d'électricité.
L'Alpil accueille et traite près de 3500 situations par an.

Annexe 3

Matrice d'entretien

1. Identité de l'association

Missions, Fonctionnement, Implantation territoriale, etc.....

Comment se fait la rencontre avec les publics ?

Qui et dans quel contexte : accueil permanence, déplacement chez les gens ?

Pourquoi et comment les gens viennent-ils vous voir ?

Comment s'articule la question de la précarité énergétique avec vos autres missions ?

2. Populations reçues et précarité énergétique

Comment émerge la question de la précarité énergétique lors de vos contacts ?

A quel moment les gens se déplacent-ils pour un problème de PE :

Lors de l'augmentation de la facture, de difficultés à payer, *avant* procédure EDF?

Une fois que impayé et lettre de relance, ou mise en place SME, SMI ?

Après coupure ?

Est-ce abordé directement ou de manière plus globale, dans un ensemble de factures liées au logement ?

Comment perçoivent-ils le poste énergétique : prioritaire / à d'autres ou non ?

(Besoin de première nécessité ou « superflu », second degré dans la hiérarchisation des besoins)

Quand les gens ont des difficultés à payer, que font-ils : ils attendent d'être en impayé ? Ils ont recours à une association, aux services sociaux, etc.. ?

Ont-ils connaissance des dispositifs d'aide ?

Ont-ils connaissance du TPN ?

3. Réponses, actions de la structure

A quel niveau intervenez-vous et comment ?

Information/ Orientation/ Prévention

Ya-t-il une forme de prévention de ces questions de la part des agents ?

Comment font-ils en amont pour alerter les gens sur de possibles problèmes de précarité énergétique : ont-ils connaissance du circuit de demande d'aide ? Disposent-ils de plaquettes d'information (ADEME par ex) sur la question ? Ou plutôt des connaissances personnelles ? Peuvent-ils orienter vers des services, organismes ou associations spécialisées sur la question ?

Gestion/ aide à constitution de dossier

Actions dans les dispositifs d'aide, dossier FSL :

La structure intervient-elle dans la constitution du dossier pour FSL, voire même instruit le dossier ?

Comment percevez-vous le circuit administratif de la demande d'aide ? Qu'en connaissent les agents ? Dossier directement à la commission logement ?

Accompagnement

Quelles sont les propositions mises en œuvre pour accompagner et aider les gens ?

Autres

Action auprès des pouvoirs publics / actions de sensibilisation auprès du grand public, des salariés, des bénévoles etc...

Connaissez-vous cas de coupures ?

Comment gens en arrivent-ils là ? Quelle analyse en faites vous ?

Quel est comportement EDF dans ces cas ?

Que faudrait-il faire pour les éviter ?

Que faites vous pour anticiper ?

4. Constitution de données

Les problèmes relatifs à la facture d'énergie sont-ils informés ? Comment ? Que notent les agents à cette occasion ?

Selon vous, quelle est la part de la facture énergétique dans le budget des ménages reçus ?

(Evolutions notées, en absolu et au regard des populations concernées)

Avez vous un système d'enregistrement de ces données : questionnaire rempli lors des contacts, case dévolue au logement voire à l'électricité ?

5. Attentes à l'égard d'EDF

Quelles sont les remarques que vous voudriez faire remonter à EDF ?

Seriez-vous intéressés par une perspective de partenariat ? Dans quels termes ?