



L'action publique en matière de lutte contre la précarité énergétique

Juliette Barbier

► To cite this version:

Juliette Barbier. L'action publique en matière de lutte contre la précarité énergétique. Droit. Université de Pau et des Pays de l'Adour, 2025. Français. <NNT : 2025PAUU2002>. <tel-05333049>

HAL Id: tel-05333049

<https://theses.hal.science/tel-05333049v1>

Submitted on 27 Oct 2025

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

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



HAL Authorization

THESE DE DOCTORAT

ED 481 - Sciences sociales et Humanités

Présentée et soutenue le : lundi 30 juin 2025

Par : **Juliette BARBIER**

Thèse pour obtenir le grade de

Docteur de l'Université de Pau et des Pays de l'Adour

(Droit public)

L'action publique en matière de lutte contre la précarité énergétique

Public policy to combat fuel poverty

Thèse dirigée par : M. le Professeur Jean GOURDOU

JURY

Président

- Philippe ZAVOLI Professeur, Université de Pau et des Pays de l'Adour

Rapporteurs

- Martine LONG Maître de conférences HDR, Université d'Angers
- Hubert DELZANGLES Professeur agrégé des facultés de droit, IEP de Bordeaux

Examineurs

- Maylis DOUENCE Maître de conférences HDR, Université de Pau et des Pays de l'Adour
- Philippe PELLETIER Avocat honoraire, Président du Conseil de surveillance d'Habitat et Humanisme
- Jean GOURDOU Professeur agrégé des facultés de droit, Université de Pau et des Pays de l'Adour (directeur de recherche)





ECOLE DOCTORALE
ED 481 - Sciences sociales et Humanités

LABORATOIRE
UMR 6031 TREE



THÈSE

UNIVERSITÉ DE PAU ET DES PAYS DE L'ADOUR
École doctorale Sciences sociales et Humanités (ED 481 SSH)

Présentée et soutenue le lundi 30 juin 2025

par **Juliette BARBIER**

pour obtenir le grade de docteur
de l'Université de Pau et des Pays de l'Adour

Spécialité : Droit public

L'action publique en matière de lutte contre la précarité énergétique
Public policy to combat fuel poverty

Sous la direction de M. le Professeur Jean GOURDOU

JURY

Président

Philippe ZAVOLI, Professeur, Université de Pau et des Pays de l'Adour

Rapporteurs

Martine LONG, Maître de conférences HDR, Université d'Angers

Hubert DELZANGLES, Professeur agrégé des facultés de droit, IEP de Bordeaux

Examineurs

Maylis DOUENCE, Maître de conférences HDR, Université de Pau et des Pays de l'Adour

Philippe PELLETIER, avocat honoraire, Président du Conseil de surveillance d'Habitat et
Humanisme

Jean GOURDOU, Professeur agrégé des facultés de droit, Université de Pau et des Pays de
l'Adour (directeur de recherche)

L'Université n'entend donner aucune approbation ou improbation aux opinions émises dans la présente thèse. Ces opinions doivent être considérées comme propres à leur auteur.

REMERCIEMENTS

Cette thèse aurait pu s'arrêter 127 fois sans le soutien de toutes les personnes qui m'ont accompagnée durant mon parcours de doctorat.

Mon directeur de recherche, d'abord, qui a toujours cru en moi, en particulier quand je n'y croyais plus. Merci pour tout.

Les membres de mon jury, qui m'ont fait l'honneur d'accepter d'en faire partie. Le mot n'est pas trop fort, et mes remerciements à leur égard ne pourraient être plus sincères.

La communauté de communes de Lacq-Orthez et la communauté d'agglomération Pau Béarn Pyrénées qui, grâce à leurs financements, m'ont permis de réaliser ce travail de thèse.

L'équipe de droit public, notamment mon comité de suivi de thèse, qui m'a fait confiance malgré les années qui passaient, et qui m'a donné de son temps quand j'en avais besoin.

Mes collègues, évidemment, dont certains sont devenus de véritables amis. Pour ne vexer personne, et ne pas prendre le risque d'en oublier, je laisse volontairement le mystère sur leur identité (sauf pour Théo et Laura, et pour Elodie – qui a tant œuvré à la mise en forme et à la réparation des coquilles du manuscrit –).

Les équipes de l'Ecole doctorale, de la bibliothèque et des différents pôles administratifs des laboratoires de droit public. Heureusement que vous êtes là, on ne sait rien faire tout seuls.

L'ensemble des membres de *JPEC*, pour laquelle j'ai été une ingénieure de recherche bien peu présente ces dernières semaines, grâce au temps qu'ils m'ont accordé pour terminer cette thèse. Merci du fond du cœur.

Ma famille, enfin, qui ne comprenait pas pourquoi c'était si long, mais qui m'a malgré tout soutenue. Un merci spécial à mes petites sœurs et ma filleule – **Pauline, Marie-Amélie et Jade** –, mes meilleures amies, et à Minus et Marie-Line.

Avertissement : le lecteur dispose de la version du manuscrit post-soutenance.

SOMMAIRE

PREMIERE PARTIE : MIEUX DISTINGUER LA PRECARITE ENERGETIQUE

TITRE I : L'INDETERMINATION DE LA PRECARITE ENERGETIQUE AU SEIN DU MAL- LOGEMENT

Chapitre 1 : Les origines de la confusion

Chapitre 2 : Les conséquences de la confusion : la précarité énergétique, noyée dans un traitement défaillant du mal-logement

TITRE II : LA PRECARITE ENERGETIQUE, UNE CATEGORIE AUTONOME DU MAL- LOGEMENT

Chapitre 1 : La singularité des caractéristiques de la précarité énergétique

Chapitre 2 : La singularité de l'enjeu environnemental de la précarité énergétique

SECONDE PARTIE : RESTRUCTURER LA LUTTE CONTRE LA PRECARITE ENERGETIQUE

TITRE I : POUR UNE REGENERATION DE L'ACTION NORMATIVE

Chapitre 1 : L'attente d'un réel engagement national et européen

Chapitre 2 : La nécessité d'une meilleure articulation de l'action publique locale

TITRE II : POUR UNE CONSOLIDATION DE L'ACTION MATERIELLE

Chapitre 1 : Développer le service public de la rénovation de l'habitat pour contribuer à la lutte contre la précarité énergétique

Chapitre 2 : Dépasser le service public de la rénovation de l'habitat pour résorber la précarité énergétique

TABLE DES ACRONYMES ET SIGLES

ADEME Agence de la Transition écologique (anciennement Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie)

ALUR Accès au logement et urbanisme rénové (loi pour)

AMF Association des maires de France et des présidents d'intercommunalité

AMO Assistant à maîtrise d'ouvrage

AMORCE Association nationale des collectivités territoriales et de leurs partenaires pour la gestion de l'énergie, des déchets, de l'eau et de l'assainissement, de la propreté, en faveur de la transition écologique et de la protection du climat

ANAH Agence nationale de l'habitat

ANCOLS Agence nationale de contrôle du logement social

ANIL Agence nationale pour l'information sur le logement

ANRU Agence nationale pour la rénovation urbaine

AOH Autorité organisatrice de l'habitat

AOM(R) Autorité organisatrice de la mobilité (régionale)

APL Aide personnalisée au logement

ARS Agence régionale de santé

BBC Bâtiment Basse Consommation

BRDE Bas revenus, dépenses élevées

CAF Caisse d'allocations familiales

CAPEB Confédération de l'artisanat et des petites entreprises du bâtiment

CCAS Centre communal d'action sociale

CCH Code de la construction et de l'habitation

CDC Caisse des dépôts et consignations

CEE Certificat d'économies d'énergie

CEREMA Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement

CESE Conseil économique, social et environnemental ou Comité économique et social européen

CGCT Code général des collectivités territoriales

CIAS Centre intercommunal d'action sociale

CITE Crédit d'impôt Transition énergétique

CLER Comité de liaison des énergies renouvelables

CNIL Commission nationale de l'information et des libertés

CNRTL Centre national de ressources textuelles et lexicales

CRHH Comité régional de l'habitat et de l'hébergement

CSTB Centre scientifique et technique du bâtiment

DALO Droit au logement opposable

DAHO Droit à l'hébergement opposable

DGALN Direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature

DGCCRF Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes

DGEC Direction générale de l'énergie et du climat

DPE Diagnostic de performance énergétique

DPEB Directive sur la performance énergétique des bâtiments

DREAL Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement

ECFR' Espace Conseil France Rénov'

ECO-PTZ Eco-prêt à taux zéro

EIE Espace info-énergie

ELAN Evolution du logement, de l'aménagement et du numérique (loi portant)

ENL Engagement national pour le logement (loi portant)

EPBD *Energy performance of buildings directive*

EPCI Etablissement public de coopération intercommunale

FAIRE Faciliter, accompagner et informer pour la rénovation énergétique (réseau)

FFB Fédération française du bâtiment

FNAIM Fédération nationale de l'immobilier

FSATME Fonds social d'aide aux travaux de maîtrise de l'énergie

FSL Fonds de solidarité pour le logement

GEODIP Géolocaliser et Diagnostiquer la Précarité énergétique

GES Gaz à effet de serre

HHSRS *Housing health and safety rating system*

HLM Habitation à loyer modéré

Insee Institut national de la statistique et des études économiques

LOM Loi d'orientation des mobilités

LPEC Loi de programmation sur l'énergie et le climat

MAPTAM Modernisation de l'action publique territoriale et affirmation des métropoles (loi de)

MAR' MonAccompagnateurRénov'

MPA' MaPrimeAdapt'

MPLD Ma Prime Logement Décent

MPR' MaPrimeRénov'

NOTRe Nouvelle organisation territoriale de la République (loi portant)

ONPE Observatoire national de la précarité énergétique

ONRE Observatoire national de la rénovation énergétique

OPAH Opération programmée d'amélioration de l'habitat

OPAH-PIG Opération programmée d'amélioration de l'habitat-Programme d'intérêt général

OPH Office public de l'habitat

OREC Observatoire régional de l'énergie et du climat

OVC Objectif à valeur constitutionnelle

PACT ARIM « Propagande et action contre les taudis » - « Associations de restauration immobilière » (Mouvement)

PCAET Plan climat-air-énergie territorial

PCET Plan climat-énergie territorial

PDALPD Plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées

PDALHPD Plan départemental d'action pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées

PDH Plan départemental de l'habitat

PDLHI(-PE) Pôle départemental de lutte contre l'habitat indigne(-précarité énergétique)

PIG Programme d'intérêt général

PLH Programme local de l'habitat

PLU(i) Plan local d'urbanisme(intercommunal)

PLUi-H Plan local d'urbanisme intercommunal valant programme local de l'habitat

POPE Programme fixant les orientations de la politique énergétique (loi de)

PREE Programme régional pour l'efficacité énergétique

PRIS Point Rénovation Info Service

PTRE Plateforme territoriale de la rénovation énergétique

PTZ Prêt à taux zéro

RAPPEL Le Réseau des acteurs contre la pauvreté et la précarité énergétique dans le logement

RARE Réseau des agences régionales de l'énergie et de l'environnement

RE Réglementation environnementale

RT Réglementation thermique

SARE Service d'accompagnement pour la rénovation énergétique

SCoT Schéma de cohérence territoriale

SGPE Secrétariat général à la planification écologique

SLIME Service local d'intervention pour la maîtrise de l'énergie

SNBC Stratégie nationale bas-carbone

SOLIHA Solidaires pour l'habitat

SPPEH Service public de la performance énergétique de l'habitat

SPRH Service public de la rénovation de l'habitat

SRADDET Schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires

SRCAE Schéma régional climat-air-énergie

SRU Solidarité et renouvellement urbains (loi relative à)

TECV Transition énergétique pour la croissance verte (loi relative à)

TEE Taux d'effort énergétique

3DS Différenciation, décentralisation, déconcentration et diverses mesures de simplification de l'action publique locale (loi relative à)

TABLE DES PRINCIPALES ABREVIATIONS

AJDA	Actualité Juridique du Droit Administratif
AJDI	Actualité Juridique - Droit Immobilier
AJCT	Actualité Juridique – Collectivités territoriales
BJCL	Bulletin juridique des collectivités locales
Cass.	Cour de cassation
Cons. d’Et.	Conseil d’Etat
C.E.D.H.	Cour européenne des droits de l’homme
C.J.C.E.	Cour de justice des communautés européennes
coll.	Collections
concl.	Conclusions
Cons. Const.	Conseil constitutionnel
dir.	Sous la direction de
éd.	Edition
fasc.	Fascicule
<i>Ibid.</i>	<i>Ibidem</i>
<i>In</i>	Tiré de
<i>Infra</i>	Ci-après
JCP A	La semaine juridique, Administration et collectivités territoriales
JCP G	La semaine juridique, Edition générale
LGDJ	Librairie générale de droit et de jurisprudence
JOUE	Journal officiel de l'Union européenne
JORF	Journal officiel de la République française
LPA	Les Petites Affiches
n°	Numéro
obs.	Observations
p.	Page
P.U.F	Presses universitaires de France
PUG	Presses universitaires de Grenoble
RDI	Revue de droit Immobilier
RDP	Revue du Droit public et de la science politique en France et à l'étranger
RDSS	Revue de droit sanitaire et social
RFDA	Revue Française de Droit Administratif
RGD	Revue générale de droit
RJE	Revue Juridique de l'Environnement
RJEJ	Revue interdisciplinaire d'études juridiques
<i>Supra</i>	Ci-dessus
UE	Union européenne
v.	Voir
vol.	Volume

INTRODUCTION GÉNÉRALE

1. La lutte contre la précarité énergétique n'est pas seulement un enjeu environnemental ou énergétique : c'est peut-être même avant tout un enjeu social. Pourtant, cette dimension ne semble pas être la priorité de l'action publique menée en sa faveur, ce qui ne peut d'ailleurs être que défavorable à la réussite de la transition écologique. Si chacun doit avoir un toit, chacun doit aussi avoir accès à un logement sain, ce qui implique la capacité de consommer de l'énergie, pour se chauffer, se rafraîchir, cuisiner ou même s'éclairer.

2. Finalement, pour combattre la précarité énergétique, il faut s'armer d'instruments de justice climatique : « [...] *la justice climatique ne renvoie pas uniquement au droit à la réparation d'un préjudice environnemental, mais désigne un principe d'action à mettre en œuvre dans les politiques publiques. En clair : tout faire pour que le réchauffement climatique n'accroît pas les inégalités. La justice sociale est donc un des piliers de la justice climatique* »¹ ; ou encore, « *la "justice climatique" n'est que la déclinaison de la justice environnementale*² mettant en avant les inégalités subies par les populations vulnérables face

¹ CLER - RESEAU POUR LA TRANSITION ENERGETIQUE, « Justice sociale et climatique : même combat ! », *Notre énergie*, n°138, printemps 2023, pp. 4-5 (propos retranscrits à la suite d'un entretien avec Agnès MICHELOT, maître de conférences en droit public et alors présidente de la Société française pour le droit de l'environnement), [en ligne] ; v. aussi, *ibid.* : « *La justice sociale est une notion ancienne, associée au droit du travail mais aussi aux perspectives de développement professionnel ou personnel. Elle varie selon les systèmes juridiques, mais son objet principal est de réduire les inégalités sociales : matérielles (intégration sociale, logement, rémunération) ou de qualité de vie (accès à l'éducation, capacité de mobilisation dans la sphère publique). La justice climatique est une notion plus récente. En France, elle renvoie à deux approches différentes. La première, très juridique, la cantonne aux contentieux climatiques. C'est par exemple l'objet de L'affaire du siècle créé par des associations environnementales qui sont parvenues à faire condamner l'État français pour non-respect de ses engagements en matière de réduction de gaz à effet de serre. Sur le plan international, le sens de "justice climatique" est plus large : il s'agit de lutter contre le cumul des inégalités environnementales et sociales. Le concept de justice climatique est porté par des organisations non-gouvernementales (ONG) et la société civile depuis le début des années 2000. Thématique centrale de la COP 21, la justice climatique est inscrite dans le préambule de l'Accord de Paris. Dans l'avis du Conseil économique social et environnemental (CESE), publié en 2016, nous avons retenu l'acception internationale du terme* ».

² À propos de la notion de justice environnementale, v. not., ZAVOLI (PH.), « Associations de défense de l'environnement : moteurs de la justice environnementale face au juge administratif », doss. « Verdissement du contentieux des opérations », *Opérations immobilières*, n° 173, 18 mars 2025, p. 43 : « *même si [elle] n'est pas définie en droit français, plusieurs principes fondamentaux issus tant du droit national que de la Charte de l'environnement, tendent à en incarner les grandes lignes. [...]. L'exercice semble pourtant a priori difficile dans la mesure où, ainsi que l'a souligné l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) dans un rapport récent qu'il lui a spécifiquement consacré, il n'existe pas, à proprement parler, de définition de la justice environnementale en droit français [l'auteur cite : OCDE, Justice environnementale, contexte, défis et approches nationales, 2024]. Pour autant, et au regard des éléments de définition proposés par l'organisation internationale, des principes à la valeur juridique la plus élevée illustrent malgré tout certaines facettes de celle-ci. Si la justice environnementale vise à lutter contre les inégalités*

aux effets des changements climatiques ainsi que les inégalités intergénérationnelles »³. À bien des égards, l'action publique française, en matière de lutte contre la précarité énergétique, ne paraît donc guère logique, précisément parce qu'elle fait trop peu de cas des impératifs de justice sociale⁴. Surprenant, puisque cette lutte implique tout de même beaucoup d'acteurs – publics et privés –, et, s'agissant des premiers, leur mobilisation est rendue indispensable compte tenu des défis d'intérêt général qu'il faut ici relever, et des multiples compétences locales auxquelles la précarité énergétique est susceptible de se rattacher. C'est pourquoi les présents travaux auront pour objectif l'identification des obstacles à l'action publique de lutte contre la précarité énergétique, mais également l'identification de ses capacités de concrétisation.

3. D'apparence pessimiste, cette recherche est pourtant profondément optimiste sur les possibilités de réussir à résorber la précarité énergétique, dans le contexte de la transition écologique, pour peu qu'il en soit décidé ainsi. Le droit dispose des instruments nécessaires à la poursuite d'un combat qu'il faudra de toute façon mener. Pour le démontrer, l'introduction de la thèse posera d'abord le périmètre de la recherche (§1), avant son intérêt (§2) et le protocole suivant lequel elle a été et sera menée (§3).

d'exposition aux risques environnementaux, l'article 1er de la charte de l'environnement se rapproche de cet objectif lorsqu'il promeut le droit de chacun de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé. De la même manière, si la justice environnementale se préoccupe de la répartition des effets des politiques environnementales, la même Charte rappelle que la préservation de l'environnement constitue un intérêt fondamental de la Nation. L'État doit dès lors en faire une politique publique ».

³ PRIEUR (M.) *et al.*, « Droit de l'environnement », Dalloz, coll. Précis, 9^{ème} éd., 2023, p. 274, §300.

⁴ Plus largement, il faut bien admettre que « la politique du logement marque [...], avec une efficacité inégale, une attention soutenue aux plus fragiles qu'il faut inscrire dans la durée, ce qui la condamne à relever quelques défis majeurs », en particulier la transition démographique, la transition énergétique et leur financement : v. PELLETIER (PH.), « Loger les personnes pauvres », in *Le logement abordable, un impératif pour une société plus inclusive* (dir. BARIOU-MATHAIS (B.)), Alternatives, coll. Points Fnau, n°16, mars 2025, pp. 34-35.

§1 : PERIMETRE DE LA RECHERCHE

4. La recherche porte sur un sujet en apparence précis – l'action publique en matière de lutte contre la précarité énergétique –, mais qui, en réalité, requiert un travail d'identification de son objet substantiel (**A**). En effet, la définition des notions de précarité énergétique et d'action publique n'est pas évidente et suscite même parfois des débats. De plus, un travail de délimitation de la recherche s'est malheureusement avéré nécessaire : elle s'appliquera essentiellement au parc immobilier privé de la France métropolitaine (**B**).

A. L'objet substantiel de la recherche : l'action publique en matière de lutte contre la précarité énergétique

5. Les notions de précarité énergétique et d'action publique doivent d'abord être définies (1), avant d'expliquer l'intérêt et les modalités d'une lutte contre la précarité énergétique par le biais d'une action publique (2).

1. Définition des notions de précarité énergétique et d'action publique

6. Des définitions les plus précises possible des notions de précarité énergétique (**a**) et d'action publique (**b**) doivent être données pour, à tout le moins, comprendre ce qu'il faudra entendre, dans ces travaux, par ces termes.

a. La notion de précarité énergétique

7. Il faut le dire d'emblée : il n'y a pas de définition suffisamment précise, suffisamment satisfaisante, de la notion de précarité énergétique. C'est d'ailleurs tout le problème. Pour essayer d'en cerner les contours, il faut, en priorité, décortiquer les différents termes.

8. **Précarité.** Pour l'Académie française, la précarité renvoie au « *caractère de ce qui est instable, incertain* »⁵, voire, pour une définition juridique, au « *caractère de ce qui est résiliable, révocable à la première demande de celui qui est fondé à la formuler* »⁶. En 1987, le Conseil économique et social l'a, quant à lui, définie ainsi : « *La précarité est l'absence d'une ou plusieurs des sécurités, notamment celle de l'emploi, permettant aux personnes et familles d'assumer leurs obligations professionnelles, familiales et sociales, et de jouir de leurs droits fondamentaux. L'insécurité qui en résulte peut être plus ou moins étendue et avoir des conséquences plus ou moins graves et définitives. Elle conduit à la grande pauvreté, quand elle affecte plusieurs domaines de l'existence, qu'elle devient persistante, qu'elle compromet les chances de réassumer ses responsabilités et de reconquérir ses droits par soi-même, dans un avenir prévisible* »⁷. Liée à la notion d'habitat, elle pourrait aussi être expliquée de la sorte : « *Fragilité et instabilité de l'habitat. Si les normes liées au travail se modifient de façon assez explicite, celles liées au logement évoluent elles aussi. Au "sans domicile" connu se rajoute dorénavant le "mal logement", avec toutes les déclinaisons possibles qu'il implique, caractérisé par les nuisances, l'insalubrité, l'exiguïté, l'insécurité, la dangerosité, voire la mort... Le "mal logement", le "sans domicile" recouvrent des vécus, des réalités différentes selon les individus et la façon dont ils perçoivent leur situation. Cette nouvelle donne en rapport avec le logement apporte un autre éclairage à la notion de précarité soit en termes d'"indice supplémentaire" soit comme "révélateur d'une nouvelle définition de la précarité". La question du logement devient – est – une véritable urgence sociale [...]* »⁸.

9. **Énergétique.** Est « énergétique » ce « *qui se rapporte à l'énergie* »⁹, soit à la « *matière première ou phénomène naturel pouvant fournir un travail ; la force qu'ils produisent. [...]. Par extension. L'ensemble de ces matières premières, de ces phénomènes naturels.* La crise de l'énergie. Une politique de l'énergie. Faire des économies d'énergie »¹⁰. Dès lors, « *si l'"énergie" renvoie ainsi à l'énergie consommée par les utilisateurs finals en vue de différents usages (éclairage, chauffage, climatisation,...), elle*

⁵ DICTIONNAIRE DE L'ACADEMIE FRANÇAISE, 9^{ème} éd., « Précarité », [en ligne].

⁶ *Ibid.*

⁷ CONSEIL ECONOMIQUE ET SOCIAL, « Grande pauvreté et précarité économique et sociale », rapp. présenté au nom du Conseil économique et social par M. Joseph WRESINSKI, adopté le 11 fév. 1987, JORF du 28 fév. 1987, n°6, p. 6.

⁸ ZAOUCHE-GAUDRON (CH.), SANCHOU (P.), « Introduction », *Empan*, 2005/4, n°60, pp. 10-13.

⁹ DICTIONNAIRE DE L'ACADEMIE FRANÇAISE, 9^{ème} éd., « Énergétique », [en ligne].

¹⁰ *Ibid.*, « Énergie ».

renvoie tout autant à l'énergie qui a été au préalable acheminée vers ces consommateurs sous forme d'électricité, de gaz, de chaleur ou de froid, par des réseaux de transport et de distribution »¹¹.

10. Précarité énergétique. À la lecture de ces définitions, l'on peut envisager la précarité énergétique comme une situation d'instabilité dans la fourniture d'énergie, comme une situation de fragilité vis-à-vis de la consommation, voire de la mise à disposition d'énergie. Parfois, l'expression « vulnérabilité énergétique » est également employée, tantôt comme synonyme de celle de « précarité énergétique »¹², tantôt non¹³, marquant ainsi un autre indice d'indétermination quant à la définition de la précarité énergétique. Finalement, la définition officielle à retenir est celle du groupe de travail Pelletier qui, dans un rapport de 2009¹⁴, a effectivement proposé une définition ensuite inscrite à l'article 1-1 de la loi Besson de 1990¹⁵, par la loi dite Grenelle 2 de 2010¹⁶ : « *Est en situation de précarité énergétique [...] une personne qui éprouve dans son logement des difficultés particulières à disposer de la fourniture d'énergie nécessaire à la satisfaction de ses besoins élémentaires en raison de l'inadaptation de ses ressources ou de ses conditions d'habitat* ». Cette définition, qui a le mérite d'exister, n'a sans doute pas celui de décrire précisément ce que recouvre la précarité énergétique. C'est néanmoins sur son fondement que les présents travaux se baseront. En revanche, la définition

¹¹ DAYDIE (L.), « Personnes publiques locales et énergie » (dir. TERNEYRE (PH.)), thèse, droit, Université de Pau et des Pays de l'Adour, 2016, p. 18.

¹² ANCT, « Vulnérabilité énergétique pour le logement », Cartothèque, 2016, [en ligne] : « *La vulnérabilité (ou précarité énergétique) en matière de logement est une question de plus en plus prégnante dans le débat social et environnemental. [...]* ».

¹³ BECK (S.), MASSON (K.), MORA (V.), PRUSSE (S.), « Une estimation du taux de vulnérabilité énergétique des ménages pour le logement », Insee, doc. de travail n°2025-01, janv. 2025, p. 3, [en ligne] : « *La vulnérabilité énergétique n'équivaut pas à la précarité, telle que suivie par l'Observatoire National de la Précarité Énergétique (ONPE). La première rend compte d'une difficulté potentielle face aux dépenses énergétiques pour le logement quand la précarité évoque une difficulté avérée. En ce sens, la vulnérabilité énergétique peut être définie comme une exposition au risque de précarité. Tous les ménages vulnérables énergétiquement ne sont pas précaires, mais tous les précaires sont vulnérables* » ; v. aussi, MARCHETEAU (G.), « Précarité et vulnérabilité énergétique des ménages : qu'en est-il ? », *l'énergietoutcompris.fr*, 10 janv. 2015, [en ligne] : « *La précarité énergétique d'un ménage désigne la difficulté de celui-ci à accéder de manière satisfaisante à une fourniture d'énergie répondant à ses besoins élémentaires. Cette précarité, qui concerne notamment l'accès à l'énergie liée au chauffage et la production d'eau chaude sanitaire (ECS), est due à plusieurs facteurs qui sont la faiblesse des revenus, le coût des énergies mais aussi un logement ne disposant pas d'une bonne qualité thermique (mauvaise isolation notamment). La vulnérabilité énergétique désigne quant à elle le fait que le taux d'effort énergétique, c'est-à-dire la part des dépenses consacrées aux dépenses énergétiques, dépasse un certain seuil, mettant par conséquent le foyer dans une situation défavorable* ».

¹⁴ DE QUERO (A.), LAPOSTOLET (B.), « Plan Bâtiment Grenelle. Rapport du groupe de travail Précarité énergétique présenté par Philippe Pelletier », 15 déc. 2009, p. 16, [en ligne].

¹⁵ L. n°90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement, JORF n°0127 du 2 juin 1990.

¹⁶ L. n°2010-788 du 12 juill. 2010 portant engagement national pour l'environnement, art. 11, JORF n°0160 du 13 juill. 2010, texte n°1.

européenne est déjà plus complète, mais elle reste dans le strict cadre des compétences de l'Union : « 52) "précarité énergétique" : pour un ménage, le manque d'accès aux services énergétiques essentiels qui assurent des niveaux de base et des niveaux décents de vie et de santé, notamment des systèmes adéquats de chauffage, d'eau chaude, de refroidissement, d'éclairage et d'alimentation des appareils en énergie, compte tenu du contexte national pertinent, de la politique sociale nationale existante et d'autres politiques nationales pertinentes, en raison d'une combinaison de facteurs, y compris, au moins, le caractère inabordable, un revenu disponible insuffisant, des dépenses énergétiques élevées et la faible efficacité énergétique des logements »¹⁷.

11. Logement ou habitat. Il faut dès à présent préciser que, par abus de langage, ces termes seront employés tels des synonymes, bien qu'ils n'en soient pas. En effet, « souvent partiellement confondus, logement et habitat renvoient à des réalités bien distinctes : le logement désigne un bien destiné à l'habitation, tandis que l'habitat recouvre plus largement les modes d'occupation de l'espace où vit une population »¹⁸ ; ou encore : « le logement et l'habitat, plus large que le logement, car il renvoie en réalité, à "un ensemble socialement organisé",¹⁹ est concerné dans une configuration d'enchevêtrement des compétences, qui est dominante »²⁰.

12. Par ailleurs, il faut aussi s'accorder sur ce qu'il faudra entendre par « action publique », et plus précisément, par l'action publique à mener contre la précarité énergétique.

b. La notion d'action publique

13. Absence de définition juridique. La notion d'action publique, utilisée en droit, n'a pourtant pas de définition juridique. En étudiant la façon dont d'autres disciplines la définissent, l'on peut lire que l'action publique rechercherait, pour la science politique, « la création d'un ordre social et politique, la régulation des tensions et l'intégration des individus et des groupes

¹⁷ Directive (UE) 2023/1791 du Parlement européen et du Conseil du 13 sept. 2023 relative à l'efficacité énergétique et modifiant le règlement (UE) 2023/955 (refonte), art. 2, JOUE L 231/1 du 20 sept 2023.

¹⁸ SALA PALA (V.), « Logement et habitat », in *Dictionnaire des politiques territoriales* (dir. PASQUIER (R.), GUIGNER (S.), COLE (A.)), Presses de Sciences Po, 2^{ème} éd., 2020, pp. 333-338.

¹⁹ L'auteur cite : PIGANOL (P.), CANDILIS (G.), « Un habitat pour l'homme d'aujourd'hui », in *L'habitat contemporain*, Encyclopædia Universalis, modifié le 29 janv. 2025, [en ligne].

²⁰ LEROUSSÉAU (N.), « L'exercice des compétences : de la contractualisation des aides à la pierre à la contractualisation des pouvoirs de police spéciale », *Droit et Ville*, 2014/2, n°78, pp. 13-30.

au sein d'une société. Originellement, elle trouve son fondement au XVII^e siècle dans l'étatisation des sociétés et l'émergence des idées de police et de gouvernement. Elle a ensuite fait l'objet d'une approche plus normative, les Policy Sciences, nées dans les années 1930 aux États-Unis, qui visaient à optimiser les décisions gouvernementales. Aujourd'hui, elle constitue le centre de très nombreux travaux où se croisent des études normatives (souvent portées par les Think tanks ou des agences d'évaluation de l'action gouvernementale) et des recherches plus analytiques et critiques produites au sein de la sphère universitaire. Ces travaux concernent souvent un secteur particulier (ex : les politiques de l'énergie) mais peuvent avoir également des ambitions générales et théoriques (ex : approches rationnelles, cognitives, discursives, instrumentales, etc.) »²¹.

14. La sociologie s'intéresse également à cette notion, qu'elle explique notamment ainsi : « Une action publique est toujours la rencontre d'enjeux, d'acteurs et d'un contexte institutionnel, c'est en cela qu'elle est toujours significative d'une articulation des éléments constitutifs du politique que la langue anglaise permet de distinguer utilement par policy, politics et polity. Autrement dit, l'action publique se déploie sur un triple registre dans la mesure où elle se définit tout à la fois comme action collective au sens où elle résulte de la rencontre d'une pluralité d'acteurs, comme action institutionnalisée car elle est toujours la marque d'un contexte institutionnel, et comme action politique parce que soumise à une contrainte de légitimité »²².

15. En guise de dernier exemple, à la croisée de ces deux disciplines, l'action publique peut encore être définie de cette façon : « On définira [...] l'action publique comme l'ensemble des relations, des pratiques et des représentations qui concourent à la production politiquement légitimée de modes de régulation des rapports sociaux. Ces relations, plus ou moins institutionnalisées, s'établissent entre des acteurs aux statuts et positions diversifiées qu'on ne peut réduire a priori aux seuls "pouvoirs publics" : représentants de groupes d'intérêt, journalistes, entrepreneurs privés ou usagers y côtoient ministères, organisations internationales, fonctionnaires ou responsables politiques. Le statut des acteurs ne suffit donc pas à définir l'action publique. Les pratiques qui contribuent à cette régulation sociale sont elles aussi diversifiées, de l'édiction de normes au recours à l'expertise, de l'allocation de ressources matérielles à la production discursive. De sorte que l'action publique ne peut pas plus être cantonnée à l'exercice de la "puissance publique" ou à la délivrance de "services publics", pour

²¹ DOMINGO (B.), « Action publique », in *Dictionnaire d'administration publique* (dir. KADA (N.), MATHIEU (M.)), P.U.G., coll. Droit & Action publique, 2014, pp. 23-24.

²² DURAN (P.), « Action publique », in *Encyclopédie du management public* (dir. BENZERFAA-ALILAT (M.), LAMARQUE (D.), ORANGE (G.)), I.G.P.D.E., coll. Gestion publique, 2022, pp. 15-21.

repandre les catégories institutionnelles juridiques si prégnantes en la matière. Par-delà son caractère protéiforme, la spécificité de l'action publique tient donc avant tout à la légitimation politique des "réponses" qu'elle apporte à des "problèmes sociaux", des ressources qu'elle distribue ou des formes d'organisation sociale qu'elle promeut »²³.

16. Ce qu'il faudra entendre par « action publique ». En droit, *« il est moins fait usage des termes "politiques publiques", mais davantage de la notion d'"action publique", qui renvoie à une action coordonnée, collective. L'action publique apparaît comme une conception contemporaine pour désigner de nouvelles modalités de "gouvernance" »²⁴. Ainsi, l'action publique représente l'exercice de compétences coordonnées, et ce, de manière large et à toute échelle »²⁵. En l'espèce, l'action publique sera comprise comme celle qui appelle donc à la mise en œuvre de compétences coordonnées pour lutter contre la précarité énergétique, avec cette idée de déploiement sur un « triple registre »²⁶ : « elle se définit tout à la fois comme action collective au sens où elle résulte de la rencontre d'une pluralité d'acteurs »²⁷, ce qui est peu dire en matière de lutte contre la précarité énergétique ; « comme action institutionnalisée car elle est toujours la marque d'un contexte institutionnel »²⁸, encadrée tant au niveau national qu'au niveau local ; « et comme action politique parce que soumise à une contrainte de légitimité »²⁹, et s'agissant du mal-logement – d'autant plus quand une dimension environnementale figure parmi les enjeux –, la question de la légitimité est centrale.*

17. Un traitement de la précarité énergétique par une action publique se justifie par la nécessité d'impliquer des acteurs publics par le prisme de leurs compétences, ainsi que par

²³ DUBOIS (V.), « L'action publique », in *Nouveau manuel de science politique* (dir. COHEN (A.), LACROIX (B.), RIUTORT (PH.)), *La Découverte*, coll. Grands repères, 2009, pp. 311-325.

²⁴ L'auteur cite : LASCOUMES (P.), « Action publique et environnement », *P.U.F.*, coll. Que sais-je ?, 2022 ; LASCOUMES (P.), LE GALES (P.), « Sociologie de l'action publique », *Armand Colin*, 2018 ; AUBY (J.-B.), RENAUDIE (O.), « Les nouveaux équilibres de l'action publique locale. Retour sur 10 ans de réforme territoriale », *Berger-Levrault*, 2019 ; BLATRIX (C.), EDEL (F.), LEDENVIC (PH.), « Quelle action publique face à l'urgence écologique ? », *RFAP*, 2021/3, n°179, 2021, pp. 521-535 ; PIRAUX (M.), TONNEAU (J.-PH.), « Penser le dispositif de gouvernance territoriale comme un commun », *Géographie, économie, société*, 2023/2-3, vol. 25, 2023, pp. 465-485 ; LELOUP (F.), MOYART (L.), PECQUEUR (B.), « Gouvernance, action publique et cohésion ou comment piloter nos territoires. La gouvernance territoriale : d'un mode de coordination à un processus de cohésion territoriale ? », *Géographie, économie, société*, 2023/2-3, vol. 25, 2023, pp. 145-161.

²⁵ HUMBERT (M.), « La concertation entre personnes publiques. Recherche appliquée à la construction des actions publiques de transition énergétique » (dir. TERNEYRE (PH.), DOUENCE (M.)), thèse, droit, Université de Pau et des Pays de l'Adour, 2024, pp. 25-26.

²⁶ *Supra*, §14.

²⁷ *Ibid.*

²⁸ *Ibid.*

²⁹ *Ibid.*

la nécessité d'encadrer ce traitement dans un dispositif institutionnalisé. Cependant, il doit aussi être constamment légitimé, sous peine de faire d'un combat juridique, une lubie purement politique. Toute la question est donc de comprendre l'intérêt d'une telle action publique de lutte contre la précarité, et les modalités de sa mise en œuvre.

2. Lutter contre la précarité énergétique par une action publique

18. L'opportunité de lutter contre la précarité énergétique par une action publique peut s'expliquer par différents éléments historiques (a), tenant en grande partie à l'histoire de la lutte contre le mal-logement. Aujourd'hui, l'intérêt d'une action publique pour lutter contre la précarité énergétique est réel, et dépend forcément de certaines modalités inhérentes à son caractère, précisément, public (b).

a. Éléments historiques

19. **Brève histoire du mal-logement.** L'histoire de la prise en compte du mal-logement – terme que l'on doit à la Fondation Abbé Pierre³⁰ – est plus ou moins récente : évidemment, les mal-logés existent depuis toujours, d'autant plus à l'époque où les populations étaient fortement hiérarchisées en fonction de leurs revenus, de leur statut social. Ainsi, les pauvres vivaient dans des conditions misérables, les riches dans le faste³¹. Les choses ont peu à peu évolué, à partir du début du XIX^{ème} siècle, car « *cet ordre établi est bouleversé par la Révolution industrielle qui se traduit par un exode rural massif. L'urbanisation rapide et la croissance démographique incontrôlée engendrent une gigantesque pénurie de logements abordables et décents. Les taudis surpeuplés et insalubres sont monnaie courante avec des groupes familiaux de plusieurs générations s'entassant dans de minuscules pièces sans confort. À Paris, les conditions d'hygiène déplorables et le surpeuplement endémique ouvrent la voie à une circulation fulgurante des épidémies : fièvre jaune, choléra, tuberculose* »³². Ce sont ensuite les Habitations à bon marché (HBM) – les ancêtres

³⁰ Désormais nommée « Fondation pour le logement des défavorisés ».

³¹ ANRU, « Le renouvellement urbain, quelle histoire ! », *En Villes*, hors-série, oct. 2023, p. 9, [en ligne] : « *L'histoire du mal-logement trouve ses origines dès l'Antiquité, où des hiérarchies socio-économiques marquées généraient de fortes disparités en matière de logement. L'équation était simple : les riches avaient accès à des habitations spacieuses et confortables, selon les standards de l'époque, tandis que les pauvres étaient relégués à des habitations rudimentaires* ».

³² *Ibid.*

des Habitations à loyer modéré (HLM) – qui se développeront, mais les deux Guerres mondiales viendront positionner la France dans une situation extrêmement critique quant à son offre de logements³³. Par la suite, l'année 1953 marquera la naissance du plan « Courant », *« visant à construire 240 000 nouveaux logements par an. La participation des employeurs à l'effort de construction est instaurée. Cette période marque le début de la production en série de logements et l'établissement de normes pour l'eau, l'électricité et d'autres équipements. Les grands ensembles voient le jour »*³⁴. L'appel de l'Abbé Pierre, après la mort d'une femme à l'hiver 1954, permettra d'accélérer le rythme de construction, le logement étant *« devenu une priorité majeure »*³⁵. Toutes les politiques du logement se déploient dans les années qui suivent : résorption des bidonvilles, lutte contre l'insalubrité, encadrement des loyers, etc. Ces mesures seront cependant mises à mal par les crises financières³⁶. Finalement, *« les décennies suivantes voient le mal-logement prendre de plus en plus de place dans les préoccupations françaises. C'est d'ailleurs la période où la définition du mal-logement s'harmonise, sous l'impulsion de la Fondation Abbé Pierre qui s'est constituée en 1987. Depuis lors, les lois se relaient pour faire reculer le fléau : loi Besson³⁷ qui introduit le droit au logement opposable, loi SRU³⁸ établissant les quotas de logements sociaux, loi ENL³⁹ pour la lutte contre le logement indigne, "sans oublier bien sûr la loi Borloo de 2003⁴⁰ qui crée l'ANRU. C'est un texte ambitieux qui a permis de remettre les quartiers défavorisés au cœur de l'action des maires. Les moyens conséquents mis en œuvre à travers le PNRU⁴¹ et le NPNRU⁴² ainsi que leur approche pluriannuelle, multiacteurs et déconcentrée ont impulsé une dynamique inédite dans la lutte contre le mal-logement, même si je pense qu'il aurait été nécessaire de coupler davantage action urbaine et politique sociale... "43 »*⁴⁴. Pourtant,

³³ *Ibid.*, pp. 9-10.

³⁴ *Ibid.*, p. 10.

³⁵ *Ibid.*, pp. 10-11.

³⁶ *Ibid.*, p. 11.

³⁷ L. n°90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement, *préc.*

³⁸ L. n°2000-1208 du 13 déc. 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains, JORF n°289 du 14 déc. 2000, texte n°2.

³⁹ L. n°2006-872 du 13 juill. 2006 portant engagement national pour le logement, JORF n°163 du 16 juill. 2006, texte n°1.

⁴⁰ L. n°2003-710 du 1^{er} août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine, JORF n°177 du 2 août 2003, texte n°7.

⁴¹ Pour « Programme national de rénovation urbaine ».

⁴² Pour « Nouveau programme national de renouvellement urbain ».

⁴³ ANRU, « Le renouvellement urbain, quelle histoire ! », *préc.*, p. 11 (propos de M. Christophe ROBERT, directeur général de la Fondation Abbé Pierre).

⁴⁴ ANRU, « Le renouvellement urbain, quelle histoire ! », *préc.*, p. 11.

année après année, les rapports annuels de la Fondation Abbé Pierre – pour ne citer qu’elle – sont de plus en plus critiques⁴⁵.

20. Diffusion de la notion de précarité énergétique. La notion de précarité énergétique « *est née en Angleterre dans les années 70, sous le vocable "fuel poverty"* »⁴⁶. En France, jusqu’à récemment – en 2010 –, « *la précarité énergétique n’était pas généralement reconnue comme un problème social distinct de la pauvreté monétaire* »⁴⁷. Cela se comprenait plutôt facilement dans la mesure où elle était essentiellement envisagée comme la difficulté pour les ménages à payer leurs factures d’énergie, d’où la mise en place de politiques axées sur les dimensions « pauvreté » et « exclusion sociale »⁴⁸. Toutefois, l’année 2010 marque l’avènement de la définition officielle de la précarité énergétique⁴⁹, faisant de la lutte contre la précarité énergétique « *un objet de politique publique à part entière* »⁵⁰. Cette apparition de la notion est sans doute à mettre en perspective avec la libéralisation du secteur de l’énergie qui, à partir des années 1990, imposera un libre jeu de la concurrence à la place des monopoles publics que constituaient EDF et GDF⁵¹. Supposée permettre une baisse des prix de l’énergie pour les consommateurs, elle a finalement conduit à une volatilité, voire une envolée des prix, rendant les ménages de plus en plus vulnérables face à ce poste de dépenses⁵². Désormais, les pouvoirs publics l’envisagent comme un combat contre la pauvreté, mais aussi pour l’environnement. Est donc ensuite créé l’Observatoire national de la précarité énergétique (ONPE) en 2011, ainsi que différents programmes et fonds d’aide aux travaux – comme le programme Habiter mieux de l’Anah –⁵³. En 2013, diverses mesures de la loi Brottes⁵⁴

⁴⁵ *Ibid.* : « Mais pour autant, chaque année, le rapport émis par la Fondation Abbé Pierre rappelle avec force que le combat est loin d’être gagné... ».

⁴⁶ BAIR (S.), BELAÏD (F.), TEISSIER (O.), DEVALIERE (I.), « Quantifier et caractériser les ménages en précarité énergétique », ONPE, CSTB, 2015, p. 2, [en ligne].

⁴⁷ RAPPEL, « Historique du cadre réglementaire et législatif », [en ligne].

⁴⁸ *Ibid.*

⁴⁹ *Supra*, §10.

⁵⁰ RAPPEL, « Historique du cadre réglementaire et législatif », *préc.*

⁵¹ Le point culminant sera le 1^{er} juillet 2007, date à laquelle le marché européen de l’énergie s’ouvrira totalement à la concurrence pour les particuliers.

⁵² Pourtant, l’Union européenne reconnaît le service public de l’électricité comme étant un service universel, soit un service devant permettre l’accès de chacun à des prestations essentielles, et à un prix abordable : directive (UE) 2019/944 du Parlement européen et du Conseil du 5 juin 2019 concernant des règles communes pour le marché intérieur de l’électricité et modifiant la directive 2012/27/UE (refonte), art. 27, JOUE L 158/125 du 14 juin 2019.

⁵³ RAPPEL, « Historique du cadre réglementaire et législatif », *préc.*

⁵⁴ L. n°2013-312 du 15 avr. 2013 visant à préparer la transition vers un système énergétique sobre et portant diverses dispositions sur la tarification de l’eau et sur les éoliennes, JORF n°0089 du 16 avr. 2013, texte n°1.

permettent d'intensifier ce combat, en particulier l'instauration de la trêve hivernale. Avec la loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte (TECV) de 2015⁵⁵, un droit à l'énergie voit le jour : « *La politique énergétique garantit la cohésion sociale et territoriale en assurant un droit d'accès de tous les ménages à l'énergie sans coût excessif au regard de leurs ressources* »⁵⁶. C'est également l'époque où tous les dispositifs de lutte contre la précarité énergétique exploseront – certificat d'économies d'énergie, Chèque énergie et ainsi de suite⁵⁷ – ; c'est également l'époque où le mille-feuille administratif prendra sérieusement forme. Malgré cette montée en puissance, jamais les politiques publiques ne réussiront à combattre la précarité énergétique de façon efficace, notamment à cause de la particularité de cette forme de mal-logement, qui tient tant à l'état du bâti qu'à la situation financière des ménages⁵⁸ : l'action publique est généralement centrée ou sur l'un, ou sur l'autre. Jamais les politiques publiques ne parviendront à traiter ensemble ces deux problématiques : aucune action systémique n'a véritablement vu le jour pour traiter un problème, pourtant, bel et bien systémique.

21. L'action publique de lutte contre la précarité énergétique se matérialise depuis quelques années en droit français, car l'intérêt d'une implication des personnes publiques est évident : il s'agit de prendre en charge un problème à la croisée de différents enjeux d'intérêt général. Pour ce faire, des règles s'appliquent, puisqu'une intervention publique n'est évidemment pas libre. En l'espèce, elle s'exerce essentiellement à travers la décentralisation des compétences, dont elle doit obéir aux règles.

b. Intérêt et modalités d'une action publique de lutte contre la précarité énergétique

22. Intérêt d'une action publique de lutte contre la précarité énergétique. Les pouvoirs publics ont tantôt compris que la précarité énergétique était une forme de mal-

⁵⁵ L. n°2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte, JORF n°0189 du 18 août 2015.

⁵⁶ *Ibid.*, art. 1^{er} ; RAPPEL, « Historique du cadre réglementaire et législatif », *préc.*

⁵⁷ RAPPEL, « Historique du cadre réglementaire et législatif », *préc.*

⁵⁸ *Ibid.* : « Pour autant, malgré ces avancées incontestables et une reconnaissance de la précarité énergétique dans les politiques publiques, la spécificité de ce phénomène, qui résulte de la "rencontre" entre un ménage avec ses caractéristiques socio-économiques et d'un logement avec ses caractéristiques techniques, n'est encore que partiellement prise en compte dans les dispositifs nationaux : [...] ».

logement – la loi a même fait du critère de performance énergétique minimale une caractéristique essentielle du logement décent⁵⁹ –, tantôt compris qu'elle était un fléau environnemental. De manière générale, sur le plan international, la nécessité de lutter contre la précarité énergétique semble actée : par exemple, l'ODD 7 – objectif de développement durable n°7 – des Nations Unies vise à garantir un accès de tous à des services énergétiques fiables, durables et modernes, à un coût abordable⁶⁰ ; l'Accord de Paris, adopté en 2015, est un traité international de lutte contre le changement climatique qui a donné lieu au Plan climat de 2017, à travers lequel la France s'engage – dans un axe 3 – à faire de la rénovation thermique une priorité nationale et à éradiquer la précarité énergétique en dix ans ; le Nouveau programme pour les Villes de 2016, approuvé par l'Assemblée générale des Nations Unies, contient aussi des mesures liées à la rénovation énergétique, comme son point 121 : « *Nous garantirons l'accès de tous à des services énergétiques fiables et modernes, à un coût abordable, en favorisant l'efficacité énergétique et les énergies renouvelables durables, [...]. Nous encouragerons également l'adoption de codes et de normes de performance des bâtiments, les obligations d'achat d'énergies renouvelables, la spécification du rendement énergétique, la rénovation des bâtiments existants et les politiques des marchés publics de l'énergie, entre autres modalités et selon qu'il conviendra, pour atteindre les objectifs en matière d'efficacité énergétique* ». Sur la scène internationale, l'impact du bâtiment sur l'environnement et sur la santé n'est donc pas ignoré.

23. Les conséquences de la précarité énergétique sur la santé des occupants sont telles que la lutte contre la précarité énergétique est devenue un véritable enjeu de santé publique. Cette forme de mal-logement n'est pas forcément moins grave que, par exemple, une situation d'habitat insalubre. La précarité énergétique peut tuer, et « *le premier enjeu de la lutte contre la précarité énergétique est donc de permettre l'égal accès de tous les citoyens à des conditions de logement convenables* »⁶¹, étant entendu que la possibilité pour toute personne de disposer d'un logement décent a été élevée au rang d'objectif à valeur constitutionnelle (OVC) que le législateur doit respecter⁶². En outre, « *la réduction de la précarité énergétique constitue un enjeu*

⁵⁹ V. L. n°89-462 du 6 juill. 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs et portant modification de la loi n°86-1290 du 23 déc. 1986, art. 6, JORF du 8 juill. 1989.

⁶⁰ C'est même la cible 7.1 : « *D'ici à 2030, garantir l'accès de tous à des services énergétiques fiables et modernes, à un coût abordable* ».

⁶¹ SLIME, « 5 nouvelles collectivités s'engagent dans le programme Slime », 1^{er} janv. 2023, [en ligne].

⁶² CONS. CONST., 19 janv. 1995, n°94-359 DC, *Loi relative à la diversité de l'habitat*, JO du 21 janv. 1995, p. 1166, Rec. p. 176 : « [...] *la possibilité pour toute personne de disposer d'un logement décent est un objectif de valeur*

majeur de la politique énergétique »⁶³, puisque l'exploitation des bâtiments, en France et à elle seule, représente 47 % des consommations énergétiques annuelles ; elle était même responsable de 18 % des émissions de gaz à effet de serre en 2021⁶⁴. Les logements les plus gravement touchés par la précarité énergétique sont d'ailleurs qualifiés de passoires thermiques⁶⁵ ; des termes peu juridiques, qui illustrent toutefois parfaitement le problème. En définitive, « *la lutte contre la précarité énergétique est essentielle pour réduire les inégalités, mais aussi pour limiter le réchauffement climatique. Améliorer la performance énergétique des bâtiments, c'est agir à la fois pour la transition écologique et la justice sociale, lutter à la fois contre la fin du monde et les fins de mois difficiles* »⁶⁶.

24. L'intérêt de lutter contre la précarité énergétique par une action publique réside ainsi dans les immenses problèmes qu'elle pose sur différents plans : sanitaire, social, énergétique ou encore environnemental. Elle se trouve, dès lors, à la croisée de multiples compétences

constitutionnelle » (cons. 7) ; RJS, 1995, n°s.n. ; PAPAETHYMIU (S.), « De l'inégalité devant le toit. La décision du Conseil constitutionnel relative au logement décent au prisme de la théorie du droit », RFAS, 1998, n°4, pp. 57-71 ; JORION (B.), « L'objectif constitutionnel d'obtention d'un logement décent », AJDA, 1995, n°s.n. ; DION (S.), « Le droit à l'habitat du pauvre, une application du principe de la dignité de la personne humaine », LPA, 1996, n°s.n., p. 11 ; ZITOUNI (F.), « Le Conseil constitutionnel et le logement des plus démunis », LPA, 1996, n°s.n., pp. 14-20 ; RFDC, juill.-sept. 1995, n°23, pp. 582-584, note GAÏA (P.) ; BJC, 1995, n°s.n., p. 54, note COMM. EUROPEENNE POUR LA DEMOCRATIE PAR LE DROIT ; HEUGAS-DARRASPEN (H.), « L'application du principe de la diversité de l'habitat », ALD, 3 août 1995, n°14, p. 117 ; GAÏA (P.), « Conformité à la Constitution de la loi relative à la diversité de l'habitat », D., 1997, n°17, pp. 137-138 ; BJC, 1995, n°s.n., p. 31, note COMM. EUROPEENNE POUR LA DEMOCRATIE PAR LE DROIT ; LPA, 1995, n°s.n., p. 9, note MATHIEU (B.) ; PAULIAT (H.), « L'objectif constitutionnel de droit à un logement décent : vers le constat de décès du droit de propriété ? », D., 1995, n°37, pp. 283-287.

⁶³ ONPE, « Tableau de bord de la précarité énergétique », éd. 2019, p. 2 (propos de M. Arnaud LEROY, Président de l'Observatoire national de la précarité énergétique), [en ligne].

⁶⁴ V. par ex., FRANCE NATION VERTE, « Accélérer la décarbonation du secteur du bâtiment », doss. de concertation, juin 2023, p. 4, [en ligne] : « *Le secteur du bâtiment représente environ 25 % des émissions de gaz à effet de serre au niveau national, dont 18 % liées à l'exploitation des bâtiments. L'exploitation des bâtiments représente également 47 % des consommations énergétiques annuelles françaises. [...]. En 2021, les émissions du secteur se décomposent de la manière suivante : • le secteur résidentiel représente 64 % des émissions directes, c'est-à-dire les 30 millions de résidences principales et les 7,7 millions de résidences secondaires ou vacantes ; • le secteur tertiaire représente 36 % des émissions directes, pour environ 1000 millions de m², soit 315 000 bâtiments. Ces bâtiments sont à 53 % privés et 47 % publics (État, action sociale, collectivités territoriales)* ».

⁶⁵ HELLIO, « Passoire thermique : définition », [en ligne] : « *Le terme "passoire thermique" (ou passoire énergétique) désigne un bâtiment qui consomme beaucoup d'énergie pour chauffer ses pièces, du fait d'une mauvaise isolation ou d'équipements de chauffage peu performants. À l'inverse, en été, certains logements ne retiennent pas la fraîcheur intérieure, on parle alors de "bouilloire thermique"* ».

⁶⁶ RAPPEL, « La lutte contre la précarité énergétique. Au cœur de l'action des collectivités territoriales », La Lettre du réseau RAPPEL aux professionnels de la précarité énergétique, n°22, mai 2020, p. 1 (propos de M. Damien CARÈME, député européen et ancien maire de Grande-Synthe), [en ligne].

étatiques et locales, ce qui doit conduire à se poser la question des modalités de mise en œuvre d'une telle action publique.

25. Modalités d'une action publique de lutte contre la précarité énergétique.

D'emblée, il faut expliquer ce qui peut sembler être une évidence : une action publique n'est pas une action privée. Ce point doit être précisé, puisqu'en matière de lutte contre la précarité énergétique, les actions privées sont nombreuses : des associations de consommateurs, des organisations comme le Secours catholique et le Secours populaire, les entreprises de fourniture d'énergie, etc., interviennent très souvent et largement. Parfois même, des coalitions d'acteurs privés se forment, notamment l'association « Stop à l'exclusion énergétique » – dont les membres du conseil d'administration viennent à la fois des entreprises Leroy Merlin, Hellio ou encore Schneider-Electric, mais également de collectivités territoriales, comme la ville de Marseille –. Les présents travaux de recherche se concentreront justement sur l'action menée par ces dernières, leurs groupements, l'État et l'Union européenne.

26. En l'occurrence, ils se concentrent donc sur l'action des personnes publiques, en sachant que *« la précarité énergétique a émergé, en tant qu'objet de politique publique, de la rencontre des travailleurs sociaux, des spécialistes de la maîtrise de l'énergie et des professionnels de l'amélioration des logements, dans le contexte d'une montée inexorable des prix de l'énergie et de l'évolution des dispositifs d'aide au paiement des factures. Tout est venu du terrain. Les premières expérimentations locales de lutte contre la précarité énergétique ont bénéficié, dès 2007 de l'impulsion donnée par les programmes de recherche-action menés par l'ADEME avec le PUCA et l'ANAH dès 2007. Le Grenelle de l'Environnement a été une étape importante : en 2008, le réseau Cler, les amis de la Terre, la Fondation Abbé Pierre, les Compagnons Bâisseurs, la Fédération Habitat et Développement, la Fédération des PACT, la SFU et de nombreuses structures locales adressaient une lettre ouverte aux parlementaires, à l'occasion de l'examen du projet de loi Grenelle 1, pour demander la mise en place d'un plan national de lutte contre la précarité énergétique assorti notamment d'une définition précise du phénomène et de la création d'un observatoire de*

*la précarité énergétique. [...] »*⁶⁷. Les collectivités ont ensuite pu mettre le pied à l'étrier de la lutte contre la précarité énergétique.

27. Il est vrai que les politiques de l'habitat sont encore largement entre les mains de l'État, mais « *c'est au niveau local que l'on implique le plus d'acteurs dans la transition énergétique, et c'est ainsi que l'on parvient à protéger les plus précaires* »⁶⁸ ; d'où l'intérêt d'y associer les collectivités territoriales et leurs groupements et, précisément, « *l'inscription de la lutte contre la précarité énergétique dans l'organisation de l'action publique territoriale évolue depuis 2014* »⁶⁹ : c'est avec les lois MAPTAM⁷⁰ et NOTRe⁷¹ (puis, TECV⁷²) que les compétences locales seront foncièrement revues⁷³, y compris en matière de lutte contre la précarité énergétique. Dorénavant, cette action publique concerne l'État, mais également chaque échelon local : en résumé, les aides que l'on qualifiera de curatives, c'est-à-dire les aides au paiement des factures d'énergie (Chèque énergie, etc.), sont décidées au niveau central. C'est aussi le cas pour les aides à la rénovation, qui seront qualifiées d'aides préventives : MaPrimeRénov' est, par exemple, gérée au niveau de l'État. En revanche, les collectivités territoriales peuvent délivrer d'autres aides, y compris curatives, notamment grâce au Fonds de Solidarité Logement. En réalité, chaque échelon a un rôle à jouer dans la lutte contre la précarité énergétique, en particulier le département et l'intercommunalité : quand le premier intervient pour contribuer à la résorption de la précarité énergétique, le second dispose de compétences s'agissant des politiques de l'habitat.

28. Cependant, l'un des enjeux centraux de la lutte contre la précarité énergétique étant sa dimension sociale, centrer ce combat sur les compétences en matière d'habitat est une erreur, mais une erreur courante. Le volet social de cette lutte justifie l'implication du

⁶⁷ CLER - RESEAU POUR LA TRANSITION ENERGETIQUE, « Lutte contre la précarité énergétique : où en sommes-nous ? », propos de Marie MOISAN (coordinatrice du programme Slime), 7 nov. 2024, [en ligne].

⁶⁸ RAPPEL, « La lutte contre la précarité énergétique. Au cœur de l'action des collectivités territoriales », *La Lettre du réseau RAPPEL aux professionnels de la précarité énergétique*, préc., p. 1 (propos de M. Damien CARÊME, député européen et ancien maire de Grande-Synthe).

⁶⁹ *Ibid.*, p. 2.

⁷⁰ L. n°2014-58 du 27 janv. 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, JORF n°0023 du 28 janv. 2014, texte n°3.

⁷¹ L. n°2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République, JORF n°0182 du 8 août 2015, texte n°1.

⁷² L. n°2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte, *préc.*

⁷³ RAPPEL, « La lutte contre la précarité énergétique. Au cœur de l'action des collectivités territoriales », *La Lettre du réseau RAPPEL aux professionnels de la précarité énergétique*, préc., p. 2.

département, également déterminant en matière d'action sociale. Par conséquent, le constat d'une action publique éclatée est vite réalisé : entre action sociale, habitat, environnement ou énergie, la lutte contre la précarité énergétique fait appel à différents acteurs publics et différentes compétences. Ce n'est pas nécessairement une mauvaise chose : ce qui l'est, en revanche, c'est l'absence de rationalisation, malheureusement fortement à l'œuvre en l'occurrence.

29. Quoi qu'il en soit, la mobilisation des collectivités et de leurs groupements est ici essentielle, car « *les points forts de la territorialisation résident dans la connaissance du territoire et la légitimité dont jouissent les acteurs locaux auprès des ménages* »⁷⁴ ; en ce sens, la lutte contre la précarité énergétique est incontestablement une action certes publique, mais très politique⁷⁵. « *Toutefois, elle risque d'accroître les inégalités territoriales en raison de la variabilité, de la solidité et de la stabilité des réseaux d'acteurs locaux ainsi que de la disponibilité des financements et des ressources d'un territoire à l'autre* »⁷⁶ ; constitue donc une bonne nouvelle la décision de déployer un service public de la rénovation de l'habitat – France Rénov' – sur l'ensemble du territoire, bien que l'on puisse émettre quelques doutes quant à sa capacité à résorber la précarité énergétique. L'uniformité de l'offre France Rénov' ne pourra rien sans prise en compte de la dimension sociale de la précarité énergétique ; tout au plus, elle pourra favoriser une intensification de la rénovation thermique du parc immobilier privé français. Or, les termes de « précarité énergétique » et de « rénovation énergétique » se rejoignent, mais ne sont pas nécessairement interdépendants. Malgré tout, l'opportunité de développer une telle mission de service public ne doit pas être négligée, car elle soumet l'activité à ses Lois – continuité, mutabilité, égalité – et garantit, partant, l'accès à ses prestations à chaque administré sur l'ensemble du territoire national. Il faut même aller au-delà, puisque « *le service public n'est pas réductible à une simple activité de prestation. Son fondement et son but sont effectivement l'intérêt général. Ce dernier est susceptible de s'exercer selon diverses formes. Tout d'abord, le service public est un instrument privilégié de cohésion sociale* »⁷⁷. La dimension sociale qui irrigue les questions d'habitat ne

⁷⁴ GUYET (R.), « Vers une territorialisation de la prise en charge de la précarité énergétique en Europe ? », *Métropolitiques*, 16 déc. 2024, [en ligne].

⁷⁵ *Supra*, §14.

⁷⁶ GUYET (R.), « Vers une territorialisation de la prise en charge de la précarité énergétique en Europe ? », *préc.*

⁷⁷ ESPLUGAS-LABATUT (P.), « Le service public », *Dalloz*, coll. Connaissance du droit, 5^{ème} éd., 2023, p. 3 ; l'auteur poursuit : « Cette dernière notion était déjà au cœur de la conception théorique initialement défendue par Léon

pourrait guère être traitée autrement que par le biais d'une mission de service public, à tout le moins, par le biais d'une mission dont le but n'est pas lucratif. L'on notera d'ailleurs que l'article L. 100-1 du code de l'énergie liste, parmi les objectifs de la politique énergétique, celui de garantir la cohésion sociale et territoriale en assurant un droit d'accès de tous les ménages à l'énergie sans coût excessif au regard de leurs ressources (5°), et celui de lutter contre la précarité énergétique (6°) ; pour atteindre ces objectifs, l'article L. 100-2 du même code dispose que l'Etat, en cohérence avec les collectivités territoriales et leurs groupements et en mobilisant les entreprises, les associations et les citoyens, veille notamment à garantir aux personnes les plus démunies l'accès à l'énergie, bien de première nécessité, ainsi qu'aux services énergétiques (2°).

30. Insistance sur la rénovation énergétique. Le lecteur s'apercevra que la présente thèse, dans son étude de la précarité énergétique, souligne significativement l'enjeu de la rénovation énergétique. Nous sommes partis des principes suivants : une focalisation sur les ménages précaires aurait présenté le risque d'exclure les ménages de la classe moyenne de l'étude, alors pourtant qu'ils sont de plus en plus concernés par la précarité énergétique – notamment en raison du contexte de crise énergétique –, et que les mesures de prévention sont indispensables au traitement anticipé d'une situation potentielle de précarité énergétique ; la manière la plus efficace de lutter contre la précarité énergétique reste la rénovation thermique. Sur ce second point, l'approche « travaux » est donc privilégiée, car elle constitue un traitement en profondeur de la précarité énergétique, un traitement à long terme parallèle aux aides curatives, davantage utiles à court et moyen termes. La recommandation de la Commission européenne, du mois d'octobre 2023, l'illustre clairement : *« Donner la priorité à la rénovation des bâtiments les moins performants sur le plan énergétique permet de lutter directement contre la précarité énergétique, puisque ce sont les personnes touchées par cette précarité et les personnes vulnérables qui vivent le plus souvent dans ces bâtiments. [...] La rénovation énergétique contribue ainsi à sortir les ménages de la précarité énergétique »*⁷⁸. Elle note aussi

Dugué puisque celui-ci estimait que le service public devait contribuer à "l'interdépendance sociale". En ce sens, à la Libération, les services publics nationaux ont été le fer de lance de la reconstruction et ont contribué au redémarrage de l'économie ainsi qu'à la réduction d'inégalités sociales ».

⁷⁸ Recommandation (UE) 2023/2407 de la Commission du 20 oct. 2023 sur la précarité énergétique, cons. (29), JOUE L 2023/2407 du 23 oct. 2023 ; cette recommandation dit aussi, en cons. (18), que « *dans certains États membres, la précarité énergétique est principalement envisagée sous l'angle du caractère abordable de l'énergie moyennant des mécanismes d'aide en faveur des ménages vulnérables, qui remédient au problème des logements et de l'énergie inabordables* ».

que dans leur lutte contre la précarité énergétique, les Etats membres ont recours à diverses mesures, telles que celles de soutien des prix, ainsi que des mesures plus structurelles, qui agissent sur les causes profondes de la précarité énergétique par des investissements – notamment – dans l’efficacité énergétique, et qui présentent des effets durables⁷⁹ ; « *il convient donc d’accorder la priorité à ces mesures ainsi qu’à des mesures sociales complémentaires pertinentes. [...]. En conséquence, la lutte contre la précarité énergétique et la garantie d’une transition équitable dépendent essentiellement de la panoplie de mesures qui est choisie* »⁸⁰. Notre postulat est justement celui-ci : pour garantir une transition juste, la dimension sociale doit primer, et les seules aides curatives n’y suffiront pas ; il faut accélérer le passage d’un système de traitement des conséquences de la précarité énergétique à un système de traitement de ses causes⁸¹. En ce sens, si les politiques de rénovation énergétique n’ont pas pour principal objet de lutter contre la précarité énergétique – puisqu’elles visent peut-être plus la diminution des consommations énergétiques et la diminution des émissions de gaz à effet de serre –, reste qu’elles ont pour effet de lutter contre la précarité énergétique⁸². *A contrario*, les politiques peuvent avoir pour objet de lutter contre la précarité énergétique, tout en ayant pour effet de favoriser la rénovation énergétique du parc de logements⁸³.

31. En fin de compte, les présents travaux auront pour objet d’étudier l’action publique menée en faveur de la lutte contre la précarité énergétique – ou l’action des personnes

et qui prennent la forme, notamment, de réductions fiscales, de tarifs sociaux, de chèques énergie ou d’allocations de chauffage. Toutes les mesures concernant les prix modifient le coût marginal de la consommation d’énergie. Si ces mécanismes sont importants dans les périodes de crise et s’ils sont nécessaires en l’absence de mises à niveau structurelles, ils ne constituent pas une base permettant d’apporter des améliorations structurelles au profit des ménages vulnérables. Ils peuvent réduire les incitations à diminuer la consommation d’énergie et à investir dans des mesures d’efficacité énergétique. Les mesures axées sur les revenus constituent, elles aussi, une aide immédiate sans influencer directement sur le coût marginal de la consommation d’énergie, mais ne produisent aucun effet à long terme sur la demande d’énergie. Priorité devrait donc être donnée aux mesures qui autonomisent les ménages en situation de précarité énergétique et les ménages vulnérables et leur permettent d’agir de leur côté pour améliorer leur mode de vie en ce qui concerne l’efficacité énergétique et la consommation d’énergie renouvelable ».

⁷⁹ *Ibid.*, cons. (19).

⁸⁰ *Ibid.*

⁸¹ BRAUN (J.), « Philippe Pelletier : "Il faut aller vers les ménages en situation précaire" », *fedepl*, 30 mars 2010, [en ligne] : « [...] jusqu’à présent, nous avons traité les conséquences et pas les causes : on a essayé d’aider à rendre ces personnes davantage solvables en sécurisant le financement de dépenses excessives sans chercher à réduire les dépenses énergétiques » (propos de Ph. PELLETIER).

⁸² Le mérite de la distinction « pour objet/pour effet » revient au Président du jury, le Pr. Philippe ZAVOLI, qui l’a proposée lors des échanges de la soutenance de thèse.

⁸³ Ce qui est particulièrement vrai dans le parc locatif : des travaux ayant pour objet de traiter la précarité énergétique d’un ménage locataire auront pour effet de rénover un logement qui demeurera, même après le départ de ce ménage.

publiques face à la précarité énergétique –, dans un périmètre néanmoins délimité. En effet, un traitement tout à fait exhaustif du sujet n'était, en l'espèce, pas envisageable.

B. La délimitation de la recherche : une étude appliquée au parc immobilier privé de la France métropolitaine

32. Les travaux de recherche n'aborderont que peu les questions de la précarité énergétique ultra-marine et de la précarité énergétique dans le parc social (1), de même que la question de la rénovation du parc tertiaire (2).

1. S'agissant de la précarité énergétique ultra-marine et de la précarité énergétique du parc social

33. Outre-mer (a) comme dans le parc social (b), les ménages peuvent bien sûr être en situation de précarité énergétique.

a. La précarité énergétique ultra-marine

34. Un traitement exhaustif du sujet aurait nécessité de pleinement y intégrer la question de la précarité énergétique ultra-marine. Si ces travaux ne l'ignorent pas, et s'ils la traitent dans une certaine mesure, ils demeureront néanmoins à courte vue. Le mal-logement ultra-marin est une réalité qu'il n'est pas possible d'ignorer, mais il s'avère qu'il présente ses propres particularités.

35. En matière de précarité énergétique, l'Outre-mer semble même moins prioritaire que l'Hexagone s'agissant des politiques nationales de rénovation énergétique. La première raison réside dans la définition retenue de la précarité énergétique en droit interne : essentiellement focalisée sur le froid, elle laisse de côté tous ces territoires dans lesquels, en général, ce sont la chaleur et l'humidité qui posent problème. C'est une imperfection que l'on retrouvera d'ailleurs s'agissant de la précarité énergétique estivale.

36. La **deuxième raison** réside dans les caractéristiques propres aux territoires ultra-marins. Or, « *il est évident que les contextes énergétiques, climatiques, sociaux et économiques ont une importance capitale dans la façon de concevoir et d'accompagner la rénovation énergétique des logements dans les territoires ultramarins. Les besoins en chauffage sont quasi-inexistants (excepté pour une dizaine de milliers de ménages réunionnais) et l'usage de l'énergie est différent : il est dédié au rafraîchissement et au "confort d'été". Le besoin de "froid" (avec des systèmes fonctionnant à l'électricité) prime donc sur la nécessité de chaleur en Outre-Mer, la protection contre le soleil est obligatoire, la ventilation et la climatisation indispensables pour vivre convenablement dans ces régions. En Guadeloupe par exemple, 44 % des consommations énergétiques des ménages dans leur logement concerne la climatisation et le froid alimentaire. [...]* »⁸⁴.

37. Une **troisième raison** concerne les caractéristiques du bâti, qui diffèrent entre l'Outre-mer et l'Hexagone : « *Le parc bâti présente [...] une grande diversité allant d'habitat précaire, parfois non desservi en électricité, à des logements respectant la réglementation thermique de 2010* »⁸⁵. La notion même de décence ne comprend pas les mêmes critères entre les territoires ultra-marins et la métropole⁸⁶. Par ailleurs, la précarité énergétique peut aussi y être caractérisée par des équipements électriques dangereux, voire par leur absence totale.

38. Enfin, en guise de **quatrième raison**, la situation socio-économique des ménages ultra-marins, dont la précarité est plus grave que celle des ménages hexagonaux, vient parachever cette particularisation de la précarité énergétique ultra-marine. Le coût de la vie peut même être autrement plus important qu'en métropole : « *Le contexte social des territoires ultra-marins est marqué par des situations de précarité plus fréquentes qu'en métropole, en raison du taux de chômage, de la structure du marché de l'emploi et d'un coût de la vie supérieur à celui de l'Hexagone. Si le taux d'effort énergétique moyen lié au logement est plus faible qu'en métropole, les dépenses d'énergie*

⁸⁴ SOLIHA AVEC FRANCE RENOV', « Rénover en Outre-mer », [en ligne].

⁸⁵ ONPE, « Qui sont les ménages en précarité énergétique dans les Territoires d'Outre-Mer ? », étude thématique, 2019, p. 16, [en ligne].

⁸⁶ V. par ex., *ibid.*, pp. 12-13 : il y est donné l'exemple du système d'eau chaude sanitaire dont l'absence – en Guadeloupe, Guyane, Martinique, à La Réunion et à Mayotte – ne rend pas le logement indécemment pour autant (D. n°2002-120 du 30 janv. 2002 relatif aux caractéristiques du logement décent pris pour l'application de l'art. 187 de la loi n°2000-1208 du 13 déc. 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains, art. 3, JORF n°26 du 31 janv. 2002, texte n°32).

peuvent s'avérer difficile à assumer pour des ménages précaires. Ces dépenses s'ajoutent à des dépenses contraintes relativement plus importantes qu'en métropole, telle que la mobilité ou les dépenses en eau »⁸⁷.

39. **Par conséquent**, *« ces spécificités rendent ainsi plus complexe la définition de la précarité énergétique dans les territoires ultra-marins et interrogent la notion même de "besoins élémentaires" inscrite dans la définition de la précarité énergétique de la loi Grenelle 2 (qui se rattache usuellement aux besoins en chauffage des populations) et impliqueraient des indicateurs d'évaluation et de suivi différents »⁸⁸.*

40. **Pour autant**, cela ne veut pas dire que rien n'a jamais été fait jusqu'alors, même si ce n'est souvent pas très concluant : par exemple, la **loi TECV de 2015** a fixé un objectif – parmi d'autres – d'autonomie énergétique à atteindre en 2030 dans les départements ultra-marins⁸⁹. Toutefois, un avis du CESE s'avère plutôt pessimiste à ce sujet : « [...], *il apparaît clairement que ces objectifs seront difficilement atteignables ou non atteints selon les territoires* »⁹⁰. Précisément, cet objectif d'autonomie énergétique est essentiel en matière de lutte contre la précarité énergétique, car les ménages ultra-marins paient parfois une énergie bien plus chère qu'en métropole, parce qu'importée, et à laquelle ils sont d'ailleurs dépendants⁹¹. Le CESE suggère en outre de renforcer le volet curatif de la lutte contre la précarité énergétique, en prévoyant d'autres chèques énergie pour les plus précaires⁹² ; il préconise également une rénovation énergétique du parc social⁹³.

41. En outre, avec le **développement du service public France Rénov'**, la situation des ménages ultra-marins semble avoir enfin été prise en compte : « *Le volet Outre-mer est une nouveauté 2023 de la stratégie de communication France Rénov'. Elle a été spécifiquement conçue pour*

⁸⁷ *Ibid.*, p. 20.

⁸⁸ RAPPEL, « Qui sont les ménages en précarité énergétique dans les Territoires d'Outre-Mer ? - Étude thématique ONPE », 6 nov. 2019, [en ligne].

⁸⁹ L. n°2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte, *préc.*, art. 1^{er}.

⁹⁰ CESE, « Quelles transitions énergétiques pour les Outre-mer ? », rapporteurs ANDRE (A), HAFIDOU (N.), avis, mars 2024, p. 11, [en ligne].

⁹¹ *Ibid.*, pp. 86-87 : « La Loi de 2015 pour la croissance verte, définissait l'autonomie énergétique des Outre-Mer comme un objectif à atteindre pour 2030, avec une part majoritaire d'énergies renouvelables. Or, la réalité montre que la majorité des territoires ultramarins sont encore dépendants à plus de 80 % de ressources fossiles importées pour alimenter leurs centrales thermiques. Le coût de production de l'énergie y est aussi 4 fois plus élevé que dans l'hexagone, et les réseaux électriques y sont souvent vieillissants et donc vulnérables face aux événements climatiques extrêmes : les défis à relever sont donc nombreux » (déclaration du groupe « Artisanat et professions libérales).

⁹² *Ibid.*, p. 8, préconisation #13.

⁹³ *Ibid.*, préconisation #14 : « [...]. Le CESE préconise le fléchage de moyens budgétaires supplémentaires à la ligne budgétaire unique, spécifiquement dédiés à la rénovation énergétique du logement social. [...] ».

répondre aux particularités des territoires ultramarins et pour prendre en compte leurs spécificités culturelles, climatiques et économiques. [...] »⁹⁴. Le fait de caractériser ce volet de « nouveauté » illustre de lui-même le problème : l'année 2023 semble être assez tardive, puisqu'en droit français, la lutte contre la précarité énergétique se développe depuis l'année 2010.

42. ***In fine***, la situation ultra-marine est très particulière et présente des spécificités parfois techniques. Les traiter au travers de travaux de recherche dédiés à l'action publique de lutte contre la précarité énergétique aurait présenté l'inconvénient majeur de l'absence de profondeur. Le logement ultra-marin ne sera pas ignoré, mais demeurera, en quelque sorte, fondu au milieu des notions générales de mal-logement et de précarité énergétique. Au contraire, le logement ultra-marin – et, en l'espèce, la précarité énergétique ultra-marine – nécessite et mérite des travaux de recherche qui lui seraient intégralement consacrés. Cela pourrait parfaitement être l'objet d'une thèse de doctorat en sciences juridiques.

43. La précarité énergétique ultra-marine ne sera donc pas exclue de l'étude, mais elle ne bénéficiera pas des approfondissements nécessaires à un tel sujet. Quant à la précarité énergétique dans le parc social, elle ne sera pas plus approfondie.

b. La précarité énergétique dans le parc social

44. **Loin d'être immunisé contre la précarité énergétique, le parc social doit cependant être étudié avec les spécificités qui lui sont propres** : d'une part, **les ménages ont de faibles ressources**, lesquelles peuvent être responsables d'une situation de précarité énergétique due à des difficultés de paiement des factures, plus qu'à l'état du bâti ; d'autre part, **le parc social est plutôt récent et dispose souvent d'un système de chauffage collectif**⁹⁵ (« *Ce mode de chauffage permet une gestion collective de l'installation et donc un fonctionnement optimisé, en revanche, il nécessite une bonne gestion de la régulation pour un confort adapté dans chaque logement* »⁹⁶). La question de la précarité énergétique estivale pourrait cependant

⁹⁴ ANAH, « L'Anah lance sa première campagne en faveur de la rénovation énergétique en Outre-mer », comm. de presse, 5 juill. 2023, [en ligne].

⁹⁵ ONPE, « Qui sont les ménages en précarité énergétique dans le parc social ? », étude thématique, 2019, pp. 8-9, [en ligne].

⁹⁶ *Ibid.*, p. 9.

se poser, une fois qu'elle aura été pleinement intégrée à la définition française de la précarité énergétique. Par ailleurs, dans ce parc, « *les organismes Hlm engagent quotidiennement des actions pour lutter contre la précarité énergétique via la réduction des charges énergétiques grâce aux travaux de rénovation et à l'accompagnement aux écogestes, la prévention des impayés par un accompagnement à la gestion budgétaire, la prise en compte du taux d'effort "loyer et charges" adapté aux capacités de paiement des ménages et la mobilisation des aides financières telles que [...] le chèque Énergie* »⁹⁷. Ce chèque est d'ailleurs, tel que défini à l'article L. 124-1, al. 1 du code de l'énergie, un titre spécial de paiement permettant aux foyers dont le revenu fiscal de référence est, compte tenu de la composition du foyer fiscal du titulaire du contrat de fourniture d'électricité du logement, inférieur à un plafond, d'acquitter tout ou partie du montant des dépenses d'énergie relatives à leur logement⁹⁸.

45. Il faut aussi noter que **l'on retrouve davantage de passoires énergétiques dans le parc privé que dans le parc social**, et « *cette surreprésentation des passoires thermiques dans le parc locatif privé s'explique par les caractéristiques spécifiques de ce parc (logements plus anciens, plus petits et chauffés à l'électricité)* »⁹⁹. Plus précisément, selon l'Ancols¹⁰⁰, il y aurait **6 % de passoires dans le parc social**, sur un total de 5,3 millions de logements sociaux en France¹⁰¹ (soit environ 16 % du parc résidentiel¹⁰²). De même, les logements individuels seraient surreprésentés, car plus anciens et plus petits : la part des étiquettes F et G serait 50 % plus importante dans l'individuel que dans le collectif, 14 % des logements construits avant 1960 seraient des passoires thermiques et 8 % des T1¹⁰³ seraient des passoires au sens du DPE en vigueur¹⁰⁴. La localisation joue également, puisqu'il y aurait plus de passoires dans le nord-est du pays, « *y compris une fois pris en compte le facteur lié à l'âge du parc* »¹⁰⁵.

⁹⁷ *Ibid.*, p. 10.

⁹⁸ V. aussi, art. R. 124-1 et s. du code de l'énergie.

⁹⁹ RAPPEL, « Les passoires énergétiques dans le parc locatif privé et social », 26 mars 2024, [en ligne].

¹⁰⁰ Pour « Agence nationale de contrôle du logement social ».

¹⁰¹ RAPPEL, « Les passoires énergétiques dans le parc locatif privé et social », *préc.*

¹⁰² ANCOLS, « Étude sur la rénovation des passoires thermiques dans le logement social », rapp. final de l'étude, fév. 2024, p. 6, [en ligne].

¹⁰³ CDC HABITAT, « Quelle est la différence entre un studio et un T1 ? », [en ligne] : « [...] *Le studio est composé d'une seule pièce principale avec une cuisine ouverte, le plus souvent une kitchenette, et une salle de bain ou une salle d'eau dans une pièce à part. Le T1, T pour TYPE, est composé d'une pièce principale, d'une cuisine séparée et d'une salle de bain ou une salle d'eau dans une pièce dédiée. C'est donc la présence d'une cuisine à part qui distingue le studio du T1* ».

¹⁰⁴ RAPPEL, « Les passoires énergétiques dans le parc locatif privé et social », *préc.*

¹⁰⁵ *Ibid.*

46. Toutefois, il est expliqué que *« globalement les performances du parc social s'améliorent entre 2017 et 2020, à la fois grâce à la rénovation du parc existant et grâce à son renouvellement. Enfin, les passoires thermiques sont concentrées dans le parc de certains bailleurs : 30 bailleurs détiennent ainsi plus de 40 % des passoires thermiques du parc social alors qu'ils ne regroupent que 27 % du parc social »*¹⁰⁶.

47. En tout état de cause, le parc immobilier privé est plus sévèrement touché par la précarité énergétique ; dit autrement, *« le parc social est sensiblement moins énergivore que le parc privé [...] »*¹⁰⁷. Effectivement, *« la part de passoires énergétiques estimée dans le parc social reste beaucoup plus faible que dans le parc privé (7,4 %, soit 350 000 logements d'étiquettes F et G dans le parc social, contre 12,7 %, soit 3,9 millions de logements pour le parc privé) – [...] Le taux de passoires est plus élevé dans le parc locatif privé avec 15,9 % de logements, soit 1,3 million classés F ou G [...], alors que les logements occupés par leurs propriétaires sont 14,6 % à avoir une telle étiquette. Le nombre de logements très énergivores (consommation conventionnelle en énergie finale supérieure à 450 kWh/m²) est estimé à 119 000 dans le parc locatif privé¹⁰⁸, 25 000 dans le parc locatif social et 329 000 parmi les logements occupés par leurs propriétaires, contre respectivement dans ces trois parcs 134 000, 34 000 et 337 000 logements très énergivores au 1^{er} janvier 2023 »*¹⁰⁹.

48. D'ailleurs, en 2012, Françoise ZITOUNI donnait l'alerte : *« [...], sur le plan opérationnel, les pouvoirs publics seront tôt ou tard confrontés à la question de la rénovation énergétique du parc locatif privé à occupation sociale ou très sociale. Ils devront être attentifs aux incidences de la mise aux normes énergétiques des logements sur le renchérissement des prix de l'immobilier et sur le maintien dans les lieux des ménages les plus pauvres. Concilier les dimensions économique, sociale et environnementale du développement durable est un impératif dont la mise en œuvre concrète révèle, comme en l'espèce, les limites. Pour ne pas sacrifier le volet social de la politique énergétique à des impératifs strictement économiques et*

¹⁰⁶ *Ibid.*

¹⁰⁷ LE SAOUT (R.), MESQUI (B.), RATHLE (J.-PH.), « Le parc de logements par classe de performance énergétique au 1^{er} janvier 2022 », ONRE, juill. 2022, p. 15, [en ligne].

¹⁰⁸ Les auteurs précisent : *« Le statut d'occupation n'est connu qu'au 1^{er} janvier 2022, soit avant l'entrée en vigueur du premier seuil énergétique d'indécence des logements très énergivores (450 kWh/m²) »*.

¹⁰⁹ BABA-MOUSSA (W.), RIBON (O.), « Le parc de logements par classe de performance énergétique au 1^{er} janvier 2024 », ONRE, déc. 2024, p. 3, [en ligne].

environnementaux, il faudra sans doute renoncer à vouloir à tout prix standardiser le parc privé pour offrir des alternatives à la disparition de "l'habitat tiers"¹¹⁰ et à l'exclusion de ses occupants précaires »¹¹¹.

49. En outre, la **question des charges qui pèsent sur les ménages** doit être prise en compte dans le traitement de la précarité énergétique dans le parc privé et dans le parc social : les locataires du parc privé *« se distinguent de ceux du parc social par la qualité des logements et leur fourniture d'énergie qui les pénalisent »*¹¹². Des chiffres de 2020 indiquaient des éléments intéressants : **48 % des logements du parc privé ont été construits avant 1948 (contre 9 % dans le parc social) et sont équipés de convecteurs électriques pour plus d'un tiers d'entre eux (contre 10 % dans le parc social)**, *« dont une partie [des locataires] estime l'installation insuffisante »*¹¹³. Et, à propos du budget dédié aux charges énergétiques, l'étude suggère que s'il était moins élevé dans le parc privé (1 403 euros par an) que dans le parc social (1 480 euros), ce pourrait être en raison d'une **privation de chauffage** des ménages du parc privé : *« on peut penser qu'une partie d'entre eux se prive de chauffage d'autant que leurs charges liées au logement »*¹¹⁴ (8 354€ par logement par an vs 6 984€ dans le parc social) *pèsent très fortement sur leur reste à vivre »*¹¹⁵.

50. Surtout, et pour finir, la question des **aides financières**, et en particulier du **financement de la rénovation énergétique du parc social**, a été un argument central dans la décision de concentrer cette recherche sur la précarité énergétique dans le parc privé. En effet, si les travaux peuvent coûter très cher aux bailleurs sociaux et aux collectivités territoriales, il existe aussi des aides de l'État ; par exemple, la loi de finances pour 2024 avait prévu une enveloppe de 400 millions d'euros de subventions à cette fin¹¹⁶. De même,

¹¹⁰ L'auteure cite : MASSIAH (G.), TRIBILLON (J.-F.), « Habitat tiers. Recherche exploratoire sur l'habitat populaire », *éd. du PUCA*, 2000.

¹¹¹ ZITOUNI (F.), « L'éradication de la précarité énergétique, enjeu du développement durable », *Les Notes du Pôle*, 15 sept. 2012, [en ligne].

¹¹² PLAN BATIMENT DURABLE, « Qui sont les locataires en précarité énergétique ? L'ONPE publie deux études », mis à jour le 25 juill. 2023, [en ligne].

¹¹³ *Ibid.*

¹¹⁴ Il est précisé : « Elles concernent les charges de copropriété hors charges de chauffage, le loyer, les remboursements de crédits, les dépenses annuelles d'eau, la facture énergétique reconstituée et les taxes d'habitation et foncières ».

¹¹⁵ PLAN BATIMENT DURABLE, « Qui sont les locataires en précarité énergétique ? L'ONPE publie deux études », *préc.*

¹¹⁶ BANQUE DES TERRITOIRES, « Comment rénover les logements sociaux et réussir la transition énergétique ? », 22 juill. 2024, [en ligne] ; L. n°2023-1322 du 29 déc. 2023 de finances pour 2024, JORF n°0303 du 30 déc. 2023, texte n°1.

« [...] certaines collectivités locales offrent des aides pour financer ce type d'opérations dans leurs communes, soutenues parfois par le fonds européen de développement régional (Feder¹¹⁷), qui dote les pays membres de subventions pour promouvoir, entre autres, la durabilité environnementale »¹¹⁸. Par ailleurs, la Banque des Territoires peut accorder des prêts, comme l'Éco-Prêt ou bien le prêt PAM (Prêt à l'Amélioration), pour ne citer que ces dispositifs¹¹⁹. Quant à la difficulté que peuvent connaître les ménages aux ressources modestes du parc social à payer leurs factures d'énergie, ils bénéficient, comme ceux du parc privé, des **aides curatives**. Néanmoins, comme ceux du parc privé, ils auraient besoin d'une revalorisation de ces aides, au premier rang desquelles se place le Chèque énergie, dont le montant et les modalités de versement doivent impérativement être revus.

51. Quoi qu'il en soit, **les défauts de la lutte contre la précarité énergétique dans le parc privé et de celle menée dans le parc social sont interchangeables**, qu'il s'agisse des actions curatives ou des actions préventives. Concernant ces dernières, les acteurs du parc social souffrent, comme ceux du parc privé, du **manque de financements** et, donnée importante, du **manque de main d'œuvre**. À ce propos, d'ailleurs, « [...], si les bailleurs ne ressentent pas actuellement d'effet de concurrence avec le parc privé pour l'accès aux entreprises de travaux, ce point a été exprimé à plusieurs reprises comme une crainte pour les années à venir (très fort volume de logements privés à rénover dans les années à venir, notamment dans le cadre de l'interdiction de mise en location) »¹²⁰.

52. Finalement, les présents travaux viendront fondre la question de la précarité énergétique dans le parc social dans celle de l'action publique à mener contre la précarité énergétique en général, sans véritablement insister dessus, et sans toutefois qu'elle ne soit franchement exclue de la recherche. Une autre branche doit également contribuer à la rénovation énergétique du parc français, même si elle ne comprend pas de logements : il s'agit du parc tertiaire.

¹¹⁷ Pour « Fonds européen de développement régional ».

¹¹⁸ BANQUE DES TERRITOIRES, « Comment rénover les logements sociaux et réussir la transition énergétique ? », *préc.*

¹¹⁹ *Ibid.*

¹²⁰ ANCOLS, « Étude sur la rénovation des passoires thermiques dans le logement social », *préc.*, p. 18.

2. *S'agissant de la rénovation du parc tertiaire*

53. La définition de la précarité énergétique qui dirige l'action publique française est plutôt très claire sur le fait qu'**une telle situation ne vise que le logement, et donc pas les bâtiments tertiaires** : leur exclusion de la recherche nécessite ainsi peu d'explications.

54. Pour autant, **le parc tertiaire ne sera pas totalement ignoré** dans l'étude, et ce pour deux raisons : d'une part, que les bâtiments soient résidentiels ou non, leur consommation énergétique annuelle et leur impact environnemental, en cas de taux trop élevés, imposent qu'ils soient rénovés, en ce sens qu'une politique publique de rénovation concentrée exclusivement sur le secteur résidentiel serait peu cohérente ; d'autre part, la stratégie de « montrer l'exemple » est prônée, ce qui signifie que le bâti non résidentiel, *a fortiori* celui de l'État, doit lui-même s'engager dans des travaux de rénovation si les pouvoirs publics souhaitent inciter, voire obliger les citoyens à en faire de même avec leur(s) bien(s) immobilier(s).

55. **En conclusion, à propos du périmètre de la recherche**, les travaux porteront sur la façon dont les personnes publiques appréhendent la précarité énergétique, ce qui constitue, dès la première étape de la lutte contre la précarité énergétique, une difficulté déjà majeure. Ils porteront aussi sur la façon dont les personnes publiques participent à cette lutte, aux actions qu'elles mettent en œuvre pour ce faire par le prisme de leurs compétences respectives. En revanche, l'étude de l'action publique de lutte contre la précarité énergétique sera essentiellement concentrée sur le territoire métropolitain, le mal-logement ultra-marin étant très spécifique et devant manifestement faire l'objet de travaux de recherche complètement dédiés. Cette étude sera également nettement concentrée sur le parc privé, sans exclure le parc social – ne serait-ce que s'agissant du volet curatif de la lutte contre la précarité énergétique – : les enjeux et problématiques diffèrent sur plusieurs aspects, dont les principaux sont le financement et l'obstacle du droit de propriété. À ce titre, il faudra questionner les moyens d'inciter à la rénovation énergétique, ou même de contraindre les propriétaires privés, dans un contexte non seulement de fort intérêt, mais surtout d'impératif, à lutter contre la précarité énergétique.

§2 : INTERET DE LA RECHERCHE

56. La lutte contre la précarité énergétique dispose d'ores et déjà d'armes pour être menée à bien, mais la façon dont elle est conçue la rend peu efficace. Pourtant, elle peut être considérée comme un véritable enjeu d'intérêt général, si bien que la notion même de précarité énergétique est de plus en plus popularisée. La raison est toute trouvée : il existe une véritable nécessité de contenir ce phénomène en prise de vitesse (**A**), ce qui ne pourra passer que par un travail de réorganisation de l'action publique ; il est en effet nécessaire de la repenser (**B**) pour la rendre, enfin, concluante.

A. La nécessité de contenir un phénomène en prise de vitesse

57. La transition écologique ne pourra se passer de la résolution du problème de la précarité énergétique pour être considérée comme réussie. Or, celle-ci ne recule pas sensiblement, et il y a donc une urgence environnementale (1) et sociale (2) à la combattre, dans un objectif de développement durable¹²¹.

1. Une urgence environnementale à lutter contre la précarité énergétique

58. L'urgence environnementale à lutter contre la précarité énergétique n'est pas ignorée par les pouvoirs publics (a), mais il faut bien admettre qu'elle n'est pas traitée à la hauteur de son enjeu (b).

a. Cette urgence n'est pas ignorée par les pouvoirs publics

59. La précarité énergétique est un fléau environnemental, et la lutte que les pouvoirs publics doivent intensifier à son égard se justifie en raison des taux trop importants

¹²¹ INSEE, « Développement durable », définition, 13 oct. 2016, [en ligne] : « *Le développement durable est "un développement qui répond aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures à répondre aux leurs", citation de Mme Gro Harlem Brundtland, Premier Ministre norvégien (1987). En 1992, le Sommet de la Terre à Rio, tenu sous l'égide des Nations unies, officialise la notion de développement durable et celle des trois piliers (économie/écologie/social) : un développement économiquement efficace, socialement équitable et écologiquement soutenable* » (souligné par nous).

d'émissions de gaz à effet de serre du secteur du bâtiment français, ainsi que de sa part dans la consommation énergétique annuelle du pays¹²². C'est pourquoi la rénovation thermique est essentielle à la transition écologique, en particulier celle des passoires énergétiques.

60. La **norme** est d'ailleurs intervenue à plusieurs occasions, notamment quand elle est venue remplacer la réglementation thermique de 2012 (RT 2012)¹²³ par la **réglementation environnementale de 2020 (RE 2020)**¹²⁴ : depuis son entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2022, la RE 2020 a posé les bases d'une politique ambitieuse de rénovation énergétique. Par exemple, elle exige l'amélioration de la performance énergétique des bâtiments pour atteindre une consommation énergétique de 0 kWh/m²/an, et elle impose que l'impact des nouvelles constructions sur le climat soit limité¹²⁵. L'on peut constater que « *la RE2020 s'applique prioritairement aux constructions neuves. Toutefois, elle vise aussi les bâtiments anciens à usage d'habitation* »¹²⁶, puisque des restrictions à la location et des conditions à la vente sont prévues¹²⁷.

61. De plus, d'autres normes comme la **loi TECV**¹²⁸ ou la **loi énergie-climat**¹²⁹ imposent un panel d'objectifs, qui doivent être mis en perspective avec les engagements de l'État français : avec la loi TECV – et dans la cadre de l'accord de Paris¹³⁰ –, il s'est donné pour défi de diminuer de 40 % ses émissions de gaz à effet de serre et de 30 % sa consommation d'énergies fossiles d'ici 2030¹³¹ ; avec la loi énergie-climat, c'est la neutralité carbone qui est visée pour l'année 2050¹³², car ainsi que l'affirme l'article L. 100-4, I du code de l'énergie, « *pour répondre à l'urgence écologique et climatique, la politique énergétique nationale a pour*

¹²² *Supra*, not. §23.

¹²³ V. par ex., MIN. DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE et MIN. DE LA TRANSITION ECOLOGIQUE, « Exigences réglementaires pour la construction des bâtiments (RT 2012) », mis à jour le 11 mai 2021, [en ligne].

¹²⁴ V. par ex., MIN. DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE et MIN. DE LA TRANSITION ECOLOGIQUE, « Réglementation environnementale RE2020 », mis à jour le 10 juin 2024, [en ligne].

¹²⁵ V. par ex., IZI BY EDF, « Présentation de la RE2020 », mis à jour le 7 janv. 2025, [en ligne].

¹²⁶ *Ibid.*

¹²⁷ *Ibid.* : « *Ainsi, ceux dont les diagnostics de performance énergétique (DPE) sont classés G sont interdits à la location à compter du 1er janvier 2025. L'interdiction sera étendue aux logements en DPE F en 2028 et aux logements en DPE E en 2034. Les logements réservés à la vente, eux, doivent faire l'objet d'un audit énergétique depuis le 1er avril 2023* ».

¹²⁸ L. n°2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte, *préc.*

¹²⁹ L. n°2019-1147 du 8 nov. 2019 relative à l'énergie et au climat, JORF n°0261 du 9 nov. 2019, texte n°1.

¹³⁰ Traité international adopté le 12 déc. 2015 à l'occasion de la Conférence des Nations Unies sur les changements climatiques (COP21).

¹³¹ L. n°2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte, *préc.*, art. 1^{er}.

¹³² L. n°2019-1147 du 8 nov. 2019 relative à l'énergie et au climat, *préc.*, art. 1^{er}.

objectifs : [...] 7° De disposer d'un parc immobilier dont l'ensemble des bâtiments sont rénovés en fonction des normes "bâtiment basse consommation" ou assimilées, à l'horizon 2050, en menant une politique de rénovation thermique des logements concernant majoritairement les ménages aux revenus modestes ; [...] », pour ne citer que cet exemple. Au demeurant, « alors qu'on pouvait raisonnablement croire qu'après la loi portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (Elan)¹³³ ce secteur était à l'abri d'une nouvelle réforme, le législateur s'est saisi du problème récurrent des "passoires thermiques", ces logements hautement consommateurs en énergie fossile. [...]. Pour encourager leur rénovation et parvenir à ce que tous les logements soient classés E d'ici 2028 (CCH, art. L. 111-10-4-1, I°), le législateur s'est notamment inspiré des conclusions du rapport "Louer en confiance"¹³⁴ rédigé par le député Mickaël Nogal et publié en juin 2019 en parallèle du processus législatif »¹³⁵.

62. Depuis, des évolutions ont encore eu lieu, à la manière de celle introduite par l'article 155 de **loi Climat et résilience** de 2021¹³⁶, qui insérera la notion de rénovation performante dans le code de la construction et de l'habitation¹³⁷, « afin d'orienter les aides de l'État vers des rénovations plus efficaces »¹³⁸. Pour autant, cela ne suffit pas, et le risque de ne pas parvenir à remplir les objectifs de la stratégie nationale bas carbone (SNBC)¹³⁹ est grand. L'État viendra, de ce fait, augmenter les budgets alloués à la rénovation thermique, sans toutefois les pérenniser, ou même les stabiliser.

¹³³ L. n°2018-1021 du 23 nov. 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique, JORF n°0272 du 24 nov. 2018, texte n°1 ; par ex., l'art. 183 de cette loi dite ELAN a intégré la performance énergétique de l'habitat aux objectifs que doit poursuivre tout plan local de l'habitat (PLH).

¹³⁴ NOGAL (M.), « "Louer en confiance" - 37 propositions pour un développement équilibré et conforme à l'intérêt général du parc locatif privé », rapp. au Premier ministre, juin 2019, [en ligne].

¹³⁵ ROTOULLIE (J.-CH.), « La loi du 8 novembre 2019 relative à l'énergie et au climat : une nouvelle étape dans la lutte contre les "passoires thermiques" », RDI, 2020, p. 1.

¹³⁶ L. n°2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets, JORF n°0196 du 24 août 2021, texte n°1.

¹³⁷ Art. L. 111-1 du code de la construction et de l'habitation, 17° et 17° bis.

¹³⁸ VIE-PUBLIQUE.FR, « La rénovation énergétique pour répondre aux enjeux climatiques, économiques et sociaux », 19 oct. 2021, [en ligne].

¹³⁹ V. MIN. DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE et MIN. DE LA TRANSITION ECOLOGIQUE, « Stratégie nationale bas-carbone (SNBC) », mis à jour le 24 oct. 2024, [en ligne] : « Introduite par la Loi de transition énergétique pour la croissance verte (LTECV), la Stratégie nationale bas-carbone (SNBC) est la feuille de route de la France pour lutter contre le changement climatique. Elle donne des orientations pour mettre en œuvre, dans tous les secteurs d'activité, la transition vers une économie bas-carbone, circulaire et durable. Elle définit une trajectoire de réduction des émissions de gaz à effet de serre jusqu'à 2050 et fixe des objectifs à court-moyen termes : les budgets carbone. Elle a deux ambitions : atteindre la neutralité carbone à l'horizon 2050 et réduire l'empreinte carbone de la consommation des Français. Les décideurs publics, à l'échelle nationale comme territoriale, doivent la prendre en compte ».

63. Or, ces enjeux sont pris en compte y compris au niveau de l'**Union européenne** : la Commission européenne a lancé une stratégie dite « vague de rénovations » ou *renovation wave*¹⁴⁰, qui « fixe d'ici à 2030 la rénovation de 35 millions de bâtiments et la création de 160 000 emplois verts dans le secteur de la construction. L'UE vise la réduction de 55 % des émissions de gaz à effet de serre des bâtiments. L'action d'efficacité énergétique européenne ambitionne de rendre l'Europe neutre pour le climat en 2050 »¹⁴¹.

64. Par conséquent, si les pouvoirs publics n'ignorent pas l'importance de la rénovation énergétique, l'urgence environnementale à lutter contre la précarité énergétique, il reste que cette urgence n'est pas traitée à la hauteur de son enjeu.

b. Cette urgence n'est pas traitée à la hauteur de son enjeu

65. Le principal indice qui puisse laisser penser que cette urgence environnementale n'est pas traitée à la hauteur de son enjeu est un **indice financier** : plus précisément, il s'agit de la **faiblesse des budgets alloués à la rénovation énergétique**, budgets qui diminuent d'ailleurs dans le contexte économique et financier que connaît la France en 2025. Finalement, « comment faire mieux avec moins ? Le grand chantier de la rénovation énergétique des logements devra pourtant se débrouiller avec cette injonction paradoxale. Parce que le secteur du bâtiment représente, à lui seul, près de 45 % de la consommation finale d'énergie et 25 % des émissions de gaz à effet de serre au niveau national, la France s'est fixé d'atteindre, en 2030, le seuil de 900 000 rénovations globales de logements par an, selon le secrétariat général à la planification écologique. Nous aurions déjà dû franchir, en 2024, la barre des 200 000 rénovations d'ampleur, aidées par MaPrimeRénov', la principale aide publique à la rénovation énergétique des logements. Nous sommes loin du compte : seuls 91 000 logements ont bénéficié d'une rénovation d'ampleur en 2024 »¹⁴².

¹⁴⁰ V. not., Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, « Une vague de rénovations pour l'Europe : verdir nos bâtiments, créer des emplois, améliorer la qualité de vie », COM(2020) 662 final, 14 oct. 2020.

¹⁴¹ VIE-PUBLIQUE.FR, « La rénovation énergétique pour répondre aux enjeux climatiques, économiques et sociaux », *préc.*

¹⁴² CHOCRON (V.), « MaPrimeRénov' : des coups de rabot et des objectifs de rénovation énergétique difficilement rattrapables », *Le Monde*, 9 fév. 2025, [en ligne].

66. Et pourtant, ce sont bien des **réductions de budget** qui ont été décidées : « *En février 2024, l'ancien ministre des finances Bruno Le Maire a ponctionné 1 milliard d'euros dans les crédits de MaPrimeRénov'. Un an plus tard, à l'issue de la difficile adoption du budget pour 2025, la ministre du logement, Valérie Létard, a consenti un effort de 460 millions d'euros "pour accompagner la maîtrise de la dette publique". Chaque coupe étant justifiée par le constat que tous les crédits alloués n'avaient pas été consommés. Résultat : après les 3,1 milliards d'euros initialement consacrés à MaPrimeRénov' en 2024, la subvention versée par l'État ne s'élèvera plus qu'à 2,1 milliards d'euros en 2025* »¹⁴³ ; et ce, sans parler des **nouvelles conditions relativement strictes** pour en bénéficier, décidées par un décret et un arrêté du 4 décembre 2024¹⁴⁴.

67. En tout état de cause, il faudra bien **bousculer les politiques budgétaires, augmenter les budgets**, si l'on souhaite réellement atteindre les objectifs en vue, à plus forte raison que l'intérêt des rénovations thermiques est certain et prouvé, quelles que soient les critiques qui puissent être faites à l'encontre de ces travaux, forcément eux-mêmes polluants : « [...], l'impact carbone se révèle très positif pour les travaux de rénovation énergétique : les gains carbone en exploitation générés par la rénovation sont plus importants que le carbone émis lors des travaux simulés (maison individuelle et immeuble collectif, toutes configurations et localisations confondues) »¹⁴⁵ ; « La grande majorité des actions permettant une économie énergétique génère une économie de carbone. En ce sens, la priorité doit être donnée à l'accélération qualitative et quantitative des rénovations énergétiques. Il semble donc indispensable de continuer à mettre en œuvre une politique réglementaire incitative forte, à destination des propriétaires bailleurs et occupants en maison individuelle et en immeuble collectif (copropriété et bailleurs sociaux) »¹⁴⁶.

¹⁴³ Ibid.

¹⁴⁴ Ibid. : « *Qui plus est, les droits à MaPrimeRénov' ont été pour partie resserrés. Un décret et un arrêté du 4 décembre 2024 confirment les deux parcours possibles pour les consommateurs, la rénovation par geste (par exemple, l'installation d'une pompe à chaleur) et la rénovation d'ampleur. Pour la première, les subventions d'un chauffage utilisant la biomasse – donc le bois – diminuent de 30 %, et les ménages très modestes ne pourront plus se faire avancer, avant le début des travaux, que 50 % au maximum du montant de l'aide, au lieu de 70 %. Les 20 % des ménages les plus aisés n'ont droit à aucune aide sur ces "monogestes". Ils peuvent bénéficier de MaPrimeRénov' pour les rénovations globales, mais le maximum de l'aide à laquelle ils peuvent prétendre est passé de 28 000 à 21 000 euros* » ; v. D. n°2024-1143 du 4 déc. 2024 modifiant le décret n°2020-26 du 14 janv. 2020 relatif à la prime de transition énergétique, JORF n°0287 du 5 déc. 2024, texte n°132 ; arrêté du 4 déc. 2024 relatif à la nature et aux caractéristiques des prestations de rénovation énergétique bénéficiant du taux réduit de la taxe sur la valeur ajoutée prévu à l'art. 278-0 bis A du code général des impôts, JORF n°0304 du 24 déc. 2024, texte n°36.

¹⁴⁵ ANAH, « Impact carbone des rénovations énergétiques », rapp. d'étude réalisé par Pouget Consultants, oct. 2023, p. 13, [en ligne].

¹⁴⁶ Ibid.

68. Pour finir, ces enjeux sont d'autant plus importants, cette urgence d'autant plus prégnante, que **l'État est désormais placé face à ses responsabilités devant le juge administratif** : l'affaire judiciaire *Grande-Synthe*¹⁴⁷ illustre une volonté des juges de prendre part au débat en ordonnant au Gouvernement de prendre des mesures destinées à aboutir à une réelle réduction des émissions de gaz à effet de serre¹⁴⁸. En effet, le Conseil d'État reconnaît – dans sa décision *Commune de Grande-Synthe I* – la valeur normative de l'article L. 100-4 du code de l'énergie¹⁴⁹, préalablement considéré comme relevant de la catégorie

¹⁴⁷ Il s'agit d'une trilogie jurisprudentielle relative au respect par l'État de l'objectif de réduction des émissions de gaz à effet de serre : **CONS. D'ÉT., 6/5 Ch. réun., 19 nov. 2020, n°427301, *Cne de Grande-Synthe (I)***, Lebon p. 406, concl. HOYNCK (S.) ; DELZANGLES (H.), « Le premier "recours climatique" en France : une affaire à suivre ! », *AJDA*, 2021, p. 217 ; *AJDA*, « Le "contrôle de la trajectoire" et la carence de l'État français à lutter contre les changements climatiques - Retour sur les décisions *Grande-Synthe* en passant par l'*Affaire du siècle* », 2021, p. 2115, note DELZANGLES (H.) ; « "Procès du siècle" : l'État doit prouver son action contre le changement climatique », *AJDA*, 2020, p. 2287 ; « Climat (gaz à effet de serre) : portée de l'accord de Paris du 12 décembre 2015 », *D.*, 2020, p. 2292 ; *D.*, « Droit de l'environnement », 2021, p. 1004, obs. LERAY (G.), MONTEILLET (V.) ; *RFDA*, « Le contentieux climatique devant le juge administratif », 2021, p. 747, note VAN LANG (A.), PERRIN (A.), DEFFAIRI (M.) ; *RTD Eur.*, « Chronique Jurisprudence administrative française intéressant le droit de l'UE - L'État doit justifier être en mesure de satisfaire aux objectifs internationaux et européens de réduction des émissions de gaz à effet de serre », 2021, p. 484, obs. RITLENG (D.) ; **CONS. D'ÉT., 6/5 Ch. réun., 1^{er} juill. 2021, n°427301, *Cne de Grande-Synthe (II)***, Lebon p. 201, concl. HOYNCK (S.) ; PASTOR (J.-M.), « Justice climatique : un sursis sous forme d'ultimatum pour le gouvernement », *Dalloz actualité*, 2021 ; « Le "contrôle de la trajectoire" et la carence de l'État français à lutter contre les changements climatiques - Retour sur les décisions *Grande-Synthe* en passant par l'*Affaire du siècle* », note DELZANGLES (H.), *préc.* ; « Climat (gaz à effet de serre) : injonction du Conseil d'État au gouvernement », *D.*, 2021, p. 1287 ; *D.*, « Droit de l'environnement », 2022, p. 963, obs. LERAY (G.), MONTEILLET (V.) ; HOYNCK (S.), concl. sur Cons. d'Ét., 1^{er} juill. 2021, *Cne de Grande-Synthe*, n°427301, *RFDA*, 2021, p. 777 ; *RTD Eur.*, « Chronique Droit européen de l'environnement - Contentieux européen du climat : déploiement dans les juridictions des États membres devant la frilosité du juge de l'Union », 2022, p. 600, obs. THIEFFRY (P.) ; **CONS. D'ÉT., 6/5 Ch. réun., 10 mai 2023, n°467982, *Cne de Grande-Synthe (III)***, Lebon, concl. HOYNCK (S.) ; *Dalloz actualité*, « Grande-Synthe 3 : l'action climatique de l'État reste insuffisante », 17 mai 2023, obs. PASTOR (J.-M.) ; « *Grande-Synthe 3* : l'action de l'État reste insuffisante », *AJDA*, 2023, p. 919 ; *AJDA*, « Justice climatique ou médiatique ? », 2023, p. 1081, tribune SEILLER (B.).

¹⁴⁸ V. **CONS. D'ÉT., « Émissions de gaz à effet de serre : le Gouvernement doit prendre de nouvelles mesures et transmettre un premier bilan dès cette fin d'année »**, comm. de presse, 10 mai 2023, p. 1, [en ligne] : « *Saisi par la ville de Grande-Synthe et des associations, le Conseil d'État avait enjoint au Gouvernement de prendre, d'ici le 31 mars 2022, toutes les mesures permettant d'atteindre l'objectif de réduction des émissions de gaz à effet de serre de - 40% en 2030 par rapport à leurs niveaux de 1990, notamment afin de respecter l'Accord de Paris et les engagements européens repris par le législateur français. Un an après, le Conseil d'État vérifie si les actions menées traduisent une correcte exécution de sa décision. Le Conseil d'État estime que, si des mesures supplémentaires ont bien été prises et traduisent la volonté du Gouvernement d'exécuter la décision, il n'est toujours pas garanti de façon suffisamment crédible que la trajectoire de réduction des émissions de gaz à effet de serre puisse être effectivement respectée. C'est pourquoi le Conseil d'État ordonne aujourd'hui au Gouvernement de prendre de nouvelles mesures d'ici le 30 juin 2024, et de transmettre, dès le 31 décembre, un bilan d'étape détaillant ces mesures et leur efficacité* ».

¹⁴⁹ L'art. L. 100-4 du code de l'énergie dispose notamment que « I.- Pour répondre à l'urgence écologique et climatique, la politique énergétique nationale a pour objectifs : 1° De réduire les émissions de gaz à effet de serre de 40 % entre 1990 et 2030 et d'atteindre la neutralité carbone à l'horizon 2050 en divisant les émissions de gaz à effet de serre par un facteur supérieur à six entre 1990 et 2050. La trajectoire est précisée dans les budgets carbone mentionnés à l'article L. 222-1 A du code de l'environnement. Pour l'application du présent 1°, la neutralité carbone est entendue comme un équilibre, sur le territoire national, entre les émissions anthropiques par les sources et les absorptions anthropiques par les puits de gaz à effet de serre, tel que mentionné à l'article 4 de l'accord de Paris ratifié le 5 octobre 2016. La comptabilisation de ces émissions et

des lois de programmation par le Conseil constitutionnel¹⁵⁰ ; et, « *on ne peut que se réjouir de la reconnaissance de la normativité de cette disposition fixant l'objectif de la réduction des émissions de GES de 40 % entre 1990 et 2030, [...]* »¹⁵¹. C'est même précisément cette reconnaissance qui a permis au juge de considérer que l'État n'avait pas respecté ses engagements en matière climatique sur la période 2015-2018 : « *Cela n'a été rendu possible que grâce à la reconnaissance de la portée normative des dispositions de l'article L. 100-4 du code de l'énergie ainsi que des trajectoires intermédiaires prévues par les textes qui en découlent* »¹⁵². La « *construction d'un "droit climatique"* »¹⁵³ pourrait donc être en cours, mais il faut garder à l'esprit que pour qu'il y ait droit, il faut qu'il y ait juge, et si ce dernier peut être considéré comme le « *bras armé des associations de protection de l'environnement* »¹⁵⁴, il faut se garder « *de tirer [des] conclusions univoques quant au rôle du juge administratif dans la protection de l'environnement, elles ne seraient que bâtives. Ce qui est en revanche certain, c'est qu'il est devenu un acteur obligé dans la mise en œuvre de la justice environnementale, poussé en ce sens par les associations de protection de l'environnement* »¹⁵⁵.

69. Pour finir, les collectivités territoriales sont, à divers égards, des partenaires privilégiées de l'environnement, y compris « *à travers l'exercice de compétences qui n'ont pas*

absorptions est réalisée selon les mêmes modalités que celles applicables aux inventaires nationaux de gaz à effet de serre notifiés à la Commission européenne et dans le cadre de la convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques, sans tenir compte des crédits internationaux de compensation carbone ; 2° De réduire la consommation énergétique finale de 50 % en 2050 par rapport à la référence 2012, en visant les objectifs intermédiaires d'environ 7 % en 2023 et de 20 % en 2030. Cette dynamique soutient le développement d'une économie efficace en énergie, notamment dans les secteurs du bâtiment, des transports et de l'économie circulaire, et préserve la compétitivité et le développement du secteur industriel ; [...] ».

¹⁵⁰ CONS. CONST., 13 août 2015, n°2015-718 DC, *Loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte*, JO n°0189 du 18 août 2015, p. 14376, texte n°4 ; v. en particulier, cons. 12 : « *Considérant qu'aux termes du vingtième alinéa de l'article 34 de la Constitution : "Des lois de programmation déterminent les objectifs de l'action de l'État" ; que les dispositions de l'article 1er de la loi déferée, y compris son vingt-neuvième alinéa, qui fixent des objectifs à l'action de l'État dans le domaine énergétique appartiennent à cette catégorie ; qu'il s'ensuit que le grief tiré d'un défaut de portée normative ne peut être utilement soulevé à leur encontre ; que ne sauraient davantage être invoqués les griefs tirés de ce que ces dispositions portent atteinte au droit de propriété, à la liberté d'entreprendre, aux articles 3 et 6 de la Charte de l'environnement et à l'objectif d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi ; [...]* » ; LORMETEAU (B.), « La validation par le Conseil constitutionnel de la méthode de transition comme principe directeur de l'action publique dans le champ de l'énergie », *Constitutions*, oct.-déc. 2015, n°2015-4, pp. 607-611 ; RFDC, avr.-juin 2016, n°106, pp. 473-484, note METHIVIER (M.).

¹⁵¹ DELZANGLES (H.), « Le premier "recours climatique" en France : une affaire à suivre ! », *préc.*

¹⁵² *Ibid.*

¹⁵³ DELZANGLES (H.), « L'affaire "Grande-Synthe" ou le premier volet juridictionnel d'un "droit climatique" multiscalaire », *Sud Ouest*, 27 nov. 2020, [en ligne].

¹⁵⁴ ZAVOLI (PH.), « Associations de défense de l'environnement : moteurs de la justice environnementale face au juge administratif », *préc.*, p. 45.

¹⁵⁵ *Ibid.*, p. 46.

directement cet objet »¹⁵⁶ : la compétence relative au logement est précisément l'une d'entre elles¹⁵⁷. De toute façon, « *la réalité du changement climatique est telle que, depuis le Grenelle de l'environnement de 2007, toutes les branches du droit interne participent, avec une intensité différente, à la lutte contre ce phénomène. Le droit des collectivités territoriales n'échappe pas à cette évolution. [...]* »¹⁵⁸.

70. De manière générale, il est aujourd'hui avéré que « *l'amélioration de l'efficacité énergétique présente de nombreux intérêts liés à sa contribution dans la lutte contre le changement climatique, la sécurité d'approvisionnement, la préservation de la santé humaine et de l'environnement, la résorption de la précarité énergétique, et l'amélioration de la situation de l'emploi* »¹⁵⁹. Autrement dit, en plus de cette urgence environnementale à lutter contre la précarité énergétique, il existe une véritable urgence sociale. Les deux sont même, sur bien des aspects, intimement liées.

2. Une urgence sociale à lutter contre la précarité énergétique

71. La précarité énergétique emporte des conséquences parfois dramatiques pour ses victimes (a), ce que la crise énergétique révèle d'ailleurs de plus en plus. Mais, au-delà, c'est la réussite même de la transition écologique qui est en jeu : sans intégration poussée des questions sociales, cette réussite ne sera pas atteinte (b).

a. Les conséquences sanitaires et socio-économiques de la précarité énergétique

72. La dimension sociale de la lutte contre la précarité énergétique est centrale, et **les chiffres sont alarmants** : en France, **3,2 millions de ménages** ont dépensé **plus de 8 % de leurs revenus** pour payer leurs factures d'énergie domestique en 2022 – selon les dernières données –¹⁶⁰ ; en cause, toujours, l'état du bâti et la faiblesse des ressources financières, mais également l'augmentation des charges relatives à l'énergie. Pourtant, la loi

¹⁵⁶ JANICOT (L.), « Introduction », in *Les collectivités territoriales et la protection de l'environnement* (dir. JANICOT (L.)), Berger-Levrault, coll. Au fil du débat, 2021, p. 13.

¹⁵⁷ *Ibid.*

¹⁵⁸ *Ibid.*, p. 7.

¹⁵⁹ KROLIK (CH.), « Efficacité énergétique », in *Dictionnaire Collectivités territoriales et Développement Durable* (dir. PISSALOUX (J.-L.)), Lavoisier, coll. Environnement, 2017, pp. 179-183.

¹⁶⁰ V. par ex., ONPE, « Tableau de bord de la précarité énergétique », éd. déc. 2024, p. 2 (préface de M. Sylvain WASERMAN, président de l'Observatoire national de la précarité énergétique), [en ligne].

du 10 février 2000¹⁶¹ affirme que le droit d'accès à l'énergie est garanti¹⁶², sans parler des exigences constitutionnelles mobilisables pour protéger les conditions de vie dans le logement – au premier rang desquelles se situe l'OVC précité¹⁶³ de 1995 –. En réalité, plusieurs normes se heurtent à la réalité, qu'il s'agisse de lois, de la Constitution ou de textes européens : en théorie, ces droits sont garantis ; en pratique, ils ne le sont pas tellement.

73. D'autres chiffres ne sont pas moins inquiétants : **85 % des consommateurs interrogés** pour le dernier baromètre du Médiateur national de l'énergie¹⁶⁴ affirment que leur consommation d'énergie est un sujet de préoccupation relativement moins important cette année que les années précédentes (89 %) ¹⁶⁵. Le chiffre est donc en baisse, mais il reste très élevé, et peut être mis en parallèle avec une situation météorologique plus favorable. De plus, ils sont **82 %** à considérer que leurs factures représentent une part importante de leur budget¹⁶⁶, et **75 %** à déclarer avoir réduit leur consommation de chauffage pour contrôler leurs dépenses d'énergie¹⁶⁷. Si ce chiffre « *diminue après cinq années consécutives de forte hausse* »¹⁶⁸, il demeure, lui aussi, encore très haut. En guise de derniers chiffres, il faut en citer certains qui sont particulièrement intéressants pour le repérage de la précarité énergétique et le ciblage des dispositifs : « *La proportion de foyers déclarant avoir souffert du froid a doublé entre 2020 et 2024. Les moins de 35 ans (43 %), les employés (42 %), les ouvriers (39 %) et les locataires (37 %) sont les plus touchés. La limitation financière est la principale raison justifiant la souffrance liée au froid, vient ensuite la mauvaise isolation qui concerne davantage les locataires* »¹⁶⁹.

¹⁶¹ L. n°2000-108 du 10 fév. 2000 relative à la modernisation et au développement du service public de l'électricité, JORF n°35 du 11 fév. 2000, texte n°1.

¹⁶² *Ibid.*, art. 1^{er}, al. 4 : « Matérialisant le droit de tous à l'électricité, produit de première nécessité, le service public de l'électricité est géré dans le respect des principes d'égalité, de continuité et d'adaptabilité, et dans les meilleures conditions de sécurité, de qualité, de coûts, de prix et d'efficacité économique, sociale et énergétique ».

¹⁶³ *Supra*, §23.

¹⁶⁴ MÉDIATEUR NATIONAL DE L'ÉNERGIE, « Baromètre énergie-info 2024 du médiateur national de l'énergie », synthèse de l'enquête réalisée par l'institut d'études .becoming, 4 nov. 2024, p. 1, [en ligne] : « Enquête réalisée par l'institut d'études .becoming du 10 au 26 septembre 2024 auprès d'un échantillon représentatif de 2 007 foyers français interrogés par voie électronique [...]. La représentativité a été assurée par la méthode des quotas et par un redressement sur les variables d'âge et de profession du chef de ménage, après stratification par région et taille d'agglomération ».

¹⁶⁵ *Ibid.*, p. 2.

¹⁶⁶ *Ibid.*

¹⁶⁷ *Ibid.*, p. 3.

¹⁶⁸ *Ibid.*

¹⁶⁹ *Ibid.*

74. À ce sujet, Cécile VENEL – directrice Partenariats, Relations externes et Consommateurs chez EDF – explique que « *nous subissons encore le contre-coup de la crise de l'énergie et de la hausse des prix. Le tarif réglementé de vente a augmenté de près de 45 % depuis 2022, même si les boucliers tarifaires mis en place par les pouvoirs publics ont permis de contenir cette hausse. Depuis, ces mesures temporaires ont été levées, notamment avec la non-reconduction du chèque énergie exceptionnel. Résultat : les personnes en difficulté sont de plus en plus nombreuses, ce qui contribue à une augmentation des impayés* »¹⁷⁰ ; en 2023, la **barre du million d'interventions pour impayés** de factures de gaz ou d'électricité a même été franchi¹⁷¹.

75. La situation est d'autant plus inquiétante que la précarité énergétique emporte des **conséquences sanitaires et sociales parfois graves, voire fatales** : maladies respiratoires, dépression, surendettement, etc., sont autant d'**effets délétères aujourd'hui bien connus**¹⁷². De même, désormais, l'été ne laisse pas de répit aux personnes en situation de précarité énergétique, bien au contraire : « *Des travaux académiques anticipent [...] que les risques de surmortalité estivale dépasseront les risques de surmortalité hivernale d'ici 2050. Et les populations les plus vulnérables sur le plan économique seront sans doute les plus touchées, notamment dans les quartiers défavorisés qui sont fréquemment situés dans des îlots de chaleur urbains* »¹⁷³ – selon des propos d'Audrey BERRY, économiste spécialiste de la précarité énergétique –.

76. Si l'on veut être cynique, l'on peut même affirmer qu'**une action publique franchement efficace de lutte contre la précarité énergétique permettrait de réduire les dépenses de sécurité sociale** : une étude de France Stratégie de 2022¹⁷⁴ a estimé le coût moyen d'une passoire énergétique non rénovée à 7 500 euros par an, dont 400 euros de coût de sécurité sociale, 1 400 euros de perte de bien-être et 5 700 euros de coût social

¹⁷⁰ DEZERAUD (P.), « Précarité énergétique : 30 ans d'action contre l'exclusion », *L'ADN*, 17 déc. 2024, [en ligne].

¹⁷¹ V. not., MEDiateur NATIONAL DE L'Énergie, « 1 million d'interventions pour impayés de factures d'énergie en 2023 », comm. de presse, 26 avr. 2024, [en ligne].

¹⁷² V. not., STELLA (V.), « La précarité énergétique », in *Quand c'est le logement qui rend malade* (dir. FOND. ABBE PIERRE), colloque organisé en déc. 2013 au CESE, *Les cahiers du logement*, avr. 2015, p. 9, [en ligne] : l'auteure s'appuie en particulier sur « Le cercle vicieux de la précarité énergétique » d'Isolde DEVALIERE, inséré p. 9.

¹⁷³ CLER - RESEAU POUR LA TRANSITION ÉNERGETIQUE, « La précarité énergétique, au carrefour d'enjeux multiples », 19 nov. 2021, [en ligne].

¹⁷⁴ Cette étude ne semble plus disponible.

lié à la mortalité¹⁷⁵. De plus, « ces coûts sont multipliés par 2,5, soit 20 000 €/an, si le ménage appartient aux 3 premiers déciles de revenu et 4,5, soit 34 000 €/an, si le ménage est en dessous du seuil de pauvreté »¹⁷⁶ ; et, « d'autres travaux, qui suivaient des ménages avant et après rénovation, ont montré que les améliorations menées dans les logements avaient des conséquences positives sur la santé psychique de leurs occupants, avec une baisse de la consommation d'anxiolytiques à la clé »¹⁷⁷ – à nouveau, selon des propos d'Audrey BERRY –.

77. Pour ces seules raisons, l'enjeu social de la lutte contre la précarité énergétique est évident, et d'autant plus urgent à prendre en compte que le phénomène ne s'apaise pas. Il faut par ailleurs redire que sans une telle prise en compte, la transition écologique ne sera jamais réussie.

b. L'impossible réussite de la transition écologique sans prise en compte de l'enjeu social

78. L'État français veut réussir sa transition écologique, et les différentes lois précitées relatives au climat en témoignent. Pour autant, aucune transition écologique ne peut s'achever sans avoir accordé un véritable intérêt à la dimension sociale, et à ce sujet, la précarité énergétique est peut-être l'exemple idoine : « Ce phénomène nous rappelle [...] que la transition écologique ne peut être mise en œuvre sans justice sociale. Les plus précaires, qui émettent peu de gaz à effet de serre et utilisent moins de ressources naturelles, sont les premières victimes de la crise climatique et environnementale. Ils subissent des logements mal isolés, des coûts de l'énergie disproportionnés, des impacts sanitaires accrus. Pour eux, la rénovation énergétique est une nécessité, mais elle demeure pourtant inaccessible sans accompagnement. À l'opposé, les ménages aisés, souvent les plus gros émetteurs de CO₂, disposent des moyens pour se chauffer à moindre coût, isoler leurs maisons, adopter des énergies renouvelables. Combler ce fossé grandissant est essentiel : sans cela, la crise climatique aggravera les inégalités, renforcera l'exclusion sociale et suscitera le rejet collectif d'une transition pourtant urgente »¹⁷⁸.

¹⁷⁵ STOP A L'EXCLUSION ENERGETIQUE, « La précarité énergétique », [en ligne].

¹⁷⁶ *Ibid.*

¹⁷⁷ CLER - RESEAU POUR LA TRANSITION ENERGETIQUE, « La précarité énergétique, au carrefour d'enjeux multiples », *préc.*

¹⁷⁸ PAGEOT (P.), « Pour une transition juste, l'urgence d'agir contre la précarité énergétique », *Libération*, 16 déc. 2024, [en ligne].

79. Une prise en considération accrue de cet enjeu est même de plus en plus urgente, car la précarité énergétique ne recule pas sensiblement, le dérèglement climatique est alarmant et la crise énergétique semble aujourd'hui plutôt bien installée. C'est pourquoi, sans une action publique de lutte contre la précarité énergétique qui n'oublie pas sa dimension sociale au seul profit de sa dimension environnementale (et énergétique), la transition écologique ne pourra jamais s'accomplir. Plus encore, « *la flambée des prix de l'énergie a remis à l'agenda européen l'importance de la justice sociale dans les secteurs énergétique et climatique mais celle-ci est loin de faire l'unanimité* »¹⁷⁹. Ainsi, l'Union européenne se saisit de la question sociale, sans que son importance ne paraisse évidente pour tous les Européens.

80. D'ailleurs, la question de l'enjeu social concerne aussi « *l'acceptation sociale de la politique climatique et énergétique européenne par les citoyens* »¹⁸⁰, laquelle « *passer par une répartition plus équitable des coûts et bénéfices entre les "perdants" et les "gagnants" de la transition énergétique. [...]* »¹⁸¹. En matière de lutte contre la précarité énergétique, elle ne passera que par des mesures sociales importantes pour accompagner les ménages aux plus faibles ressources, sans pour autant laisser les ménages de la classe moyenne à l'écart de tout dispositif. Elle passera, enfin, par une légitimation des décisions les plus fortes, comme l'obligation de rénover, qui nécessite toutefois un sérieux travail politique : toucher à la propriété privée n'est pas chose aisée, encore faut-il expliquer les raisons pour lesquelles cela s'avère nécessaire, et pourquoi ce droit fondamental doit être concilié avec des considérations d'intérêt général. Il faut convaincre les citoyens que « *les inégalités de logement et de précarité énergétique aggravent les inégalités sociales. Résoudre ce problème, c'est résoudre des problèmes d'ordre climatique et d'ordre social* »¹⁸².

81. Or, en France, la lutte contre la précarité énergétique est encore trop appréhendée comme un enjeu exclusivement environnemental et climatique. C'est une erreur, et il est dorénavant urgent de donner une importance au moins égale à son enjeu social : Audrey BERRY suggère que « *[...], dans notre pays, la précarité énergétique est majoritairement présentée comme un enjeu d'équité dans la transition écologique et pas comme un sujet social ou sociétal à part entière.*

¹⁷⁹ BAFOIL (F.), FODOR (F.), GUYET (R.), « L'aggravation de la précarité énergétique ? Réflexions sur la crise sanitaire », propos recueillis par DELOY (C.), *Sciences Po CERI*, 17 janv. 2022, [en ligne].

¹⁸⁰ *Ibid.*

¹⁸¹ *Ibid.*

¹⁸² Citation de Danyel DUBREUIL ; v. not., NOTRE AFFAIRE A TOUS, « Précarité énergétique », *Impacts*, n°19, 23 juin 2022, [en ligne].

Les travaux d'efficacité énergétique constituent pourtant un levier de justice sociale, qui facilite et porte des synergies avec la transition écologique »¹⁸³. Plus exactement, elle parlait du « *silence relatif* »¹⁸⁴ qui régnait, en 2021 – soit au moment de l'explosion des prix de l'énergie –, autour de la précarité énergétique. Aujourd'hui, l'on ne peut pas dire que la précarité énergétique n'est pas une notion popularisée et qu'elle ne fait pas l'objet de vraies questions politiques ; en revanche, il est certain que ce n'est pas suffisant, et que son volet social ne fait toujours pas partie du cœur de l'action publique qui lui est consacrée.

82. Ces deux urgences – environnementale et sociale – à lutter contre la précarité énergétique doivent à elles seules justifier une intensification de l'action publique, d'autant plus que le phénomène est encore loin de ralentir. Il en va de la réussite de la transition écologique, mais aussi de la dignité des occupants : toute situation de mal-logement, dès lors qu'elle conduit à mettre en jeu la santé ou la sécurité des personnes, contrevient au principe constitutionnel de sauvegarde de la dignité de la personne humaine¹⁸⁵. L'on peut

¹⁸³ CLER - RESEAU POUR LA TRANSITION ENERGETIQUE, « La précarité énergétique, au carrefour d'enjeux multiples », *préc.*

¹⁸⁴ *Ibid.*

¹⁸⁵ CONS. CONST., 27 juill. 1994, n°94-343/344 DC, *Loi relative au respect du corps humain et loi relative au don et à l'utilisation des éléments et produits du corps humain, à l'assistance médicale à la procréation et au diagnostic prénatal*, JO du 29 juill. 1994, p. 11024, Rec. p. 100 ; LE POURHIET (A.-M.), « Le Conseil constitutionnel et l'éthique biomédicale », in *Études en l'honneur de Georges Dupuis*, LGDJ, 1997, pp. 213-225 ; RFDC, oct.-déc. 1994, n°20, pp. 799-811, note FAVOREU (L.) ; DELMAS-MARTY (M.), « Le crime contre l'humanité, les droits de l'homme et l'irréductible humain », RSCDPC, juill.-sept. 1994, n°3 ; BERTRAND (M.), « Conformité à la Constitution des lois relatives au respect du corps humain et au don et à l'utilisation des éléments et produits du corps humain, à l'assistance médicale à la procréation et au diagnostic préalable », D., 1995, n°16, p. 237 ; BJC, 1994, n°s.n., p. 121, note COMM. EUROPEENNE POUR LA DEMOCRATIE PAR LE DROIT ; BJC, 1994, n°s.n., p. 125, note COMM. EUROPEENNE POUR LA DEMOCRATIE PAR LE DROIT ; DUPRAT (J.-P.), « À la recherche d'une protection constitutionnelle du corps humain : la décision 94-343/344 DC du 27 juill. 1994 », LPA, 14 déc. 1994, n°149, pp. 34-40 ; GIUDICELLI-DELAGE (G.), « Droit à la protection de la santé et droit pénal en France », RSCDPC, janv.-mars 1996, n°1, pp. 13-30 ; EDELMAN (B.), « Le Conseil constitutionnel et l'embryon », D., 1995, n°27, p. 205 ; LUCHAIRE (F.), « Le Conseil constitutionnel et l'assistance médicale à la procréation », RDP, nov.-déc. 1994, n°6, p. 1647 ; THOUVENIN (D.), « Les lois n°94-548 du 1^{er} juillet 1994, n°94-653 et n°94-654 du 29 juillet 1994 ou comment construire un droit de la bioéthique », ALD, 26 oct., 9-23 nov. 1995, n°18-19-20, p. 149 ; MATHIEU (B.), « Bioéthique : un juge constitutionnel réservé face aux défis de la science », RFD A, sept.-oct. 1994, n°10 ; LPA, 26 avr. 1995, n°50, note MATHIEU (B.) ; BYK (C.), « La loi relative au respect du corps humain », JCP G, 28 sept. 1994, n°39 ; DESWARTE (M.-P.), « Le droit à la vie dans la décision du Conseil constitutionnel du 29 juill. 1994 », JIB, 1996, n°1996-1, pp. 10-15 ; D., « Conformité à la Constitution des lois relatives au respect du corps humain et au don et à l'utilisation des éléments et produits du corps humain, à l'assistance médicale à la procréation et au diagnostic prénatal », 1995, n°36, p. 299, note FAVOREU (L.), RENOUX (T.-S.) ; AFDI, 1995, n°41, p. 849, §182, note LACHAUME (J.-F.) ; « Commentaire des lois », Dictionnaire permanent santé, bioéthique, biotechnologies, sept. 1994, n°10 ; PHILIP (L.), FAVOREU (L.), « Bioéthique », in *Les grandes décisions du Conseil constitutionnel*, Dalloz, 2009, pp. 641-657 ; PHILIP (L.), FAVOREU (L.), « Bioéthique. Droit constitutionnel des libertés. Dignité de la personne humaine », in *Les grandes décisions du Conseil constitutionnel*, Dalloz, 1995, pp. 847-863 ; GLENARD (G.), « La dignité de la

dire qu'« ainsi, la rénovation énergétique des bâtiments représente non seulement un levier, mais également un défi, de la transition écologique »¹⁸⁶. Toutefois, pour parvenir à contenir ce phénomène, il faudra repenser l'action publique, car ainsi conçue, ainsi mise en œuvre, elle fournit ses propres obstacles à sa réussite.

B. La nécessité de repenser l'action publique

83. La lutte contre la précarité énergétique souffre d'un manque de cohérence de l'action publique qui la prend en charge, qu'il soit dû à l'imbroglio des compétences et dispositifs – il faut donc rationaliser l'action publique (1) –, ou qu'il soit dû à l'inconstance des décisions politiques – qu'il faut donc stabiliser (2) –.

1. Il faut rationaliser l'action publique

84. L'action publique de lutte contre la précarité énergétique n'est que peu lisible (a), ce qui nuit forcément à son effectivité, mais il est encore possible de la clarifier (b).

a. Une action publique peu lisible

85. **La lutte contre la précarité énergétique s'inscrit dans trois grands domaines de compétences** : le logement, l'énergie et l'action sociale. Or, les deux premiers domaines relèvent précisément de plusieurs acteurs différents. Quant au troisième, si sa dévolution au département semble plutôt claire, en pratique, la dimension sociale de la lutte contre la précarité n'est qu'insuffisamment rattachée à cette compétence départementale.

86. Le **logement**, d'abord, est encore largement entre les mains de l'État, même s'il revient également aux collectivités territoriales de le prendre en charge. Diverses lois – dont

personne humaine : un ordre de valeurs ? », in *Les vingt ans de l'arrêt Commune de Morsang-sur-Orge. À propos de la dignité de la personne humaine*, colloque organisé le 27 mai 2015 par l'Université d'Artois (dir. LELEU (TH.)), RFDA, sept.-oct. 2015, n°5, pp. 869-875.

¹⁸⁶ DROUILLER (C.), « L'apport de la loi Climat et résilience quant à la rénovation énergétique des bâtiments », in *La loi Climat et résilience : état des lieux et perspectives*, actes du colloque organisé à Pau les 8 et 9 oct. 2022 (dir. LECOURT (A.), ABADIE (L.), DROUILLER (C.)), LexisNexis, 2024, p. 114.

la loi ALUR¹⁸⁷ – sont venues tenter de restructurer cette forme de partage de compétences, mais « *dans son ensemble, la mise en cohérence des acteurs et des compétences sur un fondement contractuel* »¹⁸⁸, dans le secteur du logement et de l'habitat, à laquelle s'emploie la loi ALUR, reste fragile. [...] »¹⁸⁹ ; l'intercommunalité paraît particulièrement mobilisée dans l'exercice de cette compétence, sans que le département ne soit en reste, notamment s'agissant de la délégation des aides à la pierre¹⁹⁰. Cette dernière, en effet, « *peut constituer, [...], un instrument de mise en œuvre des compétences non décentralisées* »¹⁹¹. Cependant, « *il ne faut pas oublier, du côté de l'État, qu'en privilégiant la délégation de compétences, la réforme* »¹⁹² lui permet d'échapper à l'obligation prévue par l'article 72-2 de la Constitution, d'accompagner le transfert de compétences "de l'attribution de ressources équivalentes à celles qui étaient consacrées à leur exercice" »¹⁹³. L'énergie, ensuite, comprend diverses compétences (planification, production, lutte contre la précarité énergétique, etc.)

¹⁸⁷ L. n°2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové, JORF n°0072 du 26 mars 2014, texte n°1.

¹⁸⁸ LEROUSSEAU (N.), « L'exercice des compétences : de la contractualisation des aides à la pierre à la contractualisation des pouvoirs de police spéciale », *préc.*, à propos de ce « *fondement contractuel* » : « *C'est pourquoi la loi ALUR développe le recours au contrat entre collectivités publiques, afin de préciser l'exercice des compétences. Une telle avancée s'inscrit dans le mouvement de contractualisation de l'action publique, qui peut servir de base à des partenariats. [...]* » ; « *Le contrat a aussi servi de fondement à l'exercice des compétences par délégation, prévues par le législateur, depuis la réforme de décentralisation par la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 Libertés et Responsabilités Locales. Elle a permis à une collectivité d'en confier la mise en œuvre à une autre collectivité, tout en restant titulaire de la compétence. Son champ inclut les délégations entre collectivités publiques décentralisées : dont les compétences d'une collectivité territoriale à une autre, entre collectivité territoriale et EPCI. [...]* ».

¹⁸⁹ *Ibid.*

¹⁹⁰ V. L. n°2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, art. 61, JORF n°190 du 17 août 2004, texte n°1 ; art. L. 301-3 du code de la construction et de l'habitation.

¹⁹¹ LEROUSSEAU (N.), « L'exercice des compétences : de la contractualisation des aides à la pierre à la contractualisation des pouvoirs de police spéciale », *préc.*

¹⁹² *Ibid.*, étant précisé que : « *La loi ALUR ne comporte pas l'intégralité de la réforme, puisque le législateur a introduit des dispositions particulières applicables aux métropoles, dans la loi MAPTAM. Les nouvelles métropoles ne sont que partiellement soumises à l'article L. 301-5-1 du CCH, qui procède par renvois aux dispositions du CGCT qui leur sont applicables. De plus, le système va désormais au-delà de l'intercommunalité, puisque le législateur a créé la nouvelle métropole de Lyon, sous le statut de collectivité particulière, au sens de l'article 72 de la Constitution* ».

¹⁹³ *Ibid.*

distribuées entre chaque échelon territorial¹⁹⁴. L'action sociale, enfin, revient essentiellement au département¹⁹⁵.

87. À la croisée de ces compétences se place donc la contribution à la résorption de la précarité énergétique, dont le département a été désigné « chef de file »¹⁹⁶.

Finalement, cette désignation du département n'est pas dénuée d'intérêt, car sa compétence en matière d'action sociale s'accorde avec la prise en charge d'une forme de mal-logement dont la dimension sociale est véritablement centrale. De quoi remettre en question l'idée selon laquelle l'utilité de l'échelon départemental serait compromise¹⁹⁷. En tout cas, « le

¹⁹⁴ V. not., art. L. 1111-9 du code général des collectivités territoriales : « [...] II.- La région est chargée d'organiser, en qualité de chef de file, les modalités de l'action commune des collectivités territoriales et de leurs établissements publics pour l'exercice des compétences relatives : [...] 3° Au climat, à la qualité de l'air et à l'énergie ; [...]. III.- Le département est chargé d'organiser, en qualité de chef de file, les modalités de l'action commune des collectivités territoriales et de leurs établissements publics pour l'exercice des compétences relatives à : 1° L'action sociale, le développement social et la contribution à la résorption de la précarité énergétique ; [...]. IV. - La commune ou l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre auquel elle a transféré ses compétences est chargé d'organiser, en qualité de chef de file, les modalités de l'action commune des collectivités territoriales et de leurs établissements publics pour l'exercice des compétences relatives : 1° À la mobilité durable ; [...] » ; et ce, sans parler des compétences obligatoires et optionnelles des intercommunalités en matière d'habitat, qui incluent une dimension « rénovation énergétique ».

¹⁹⁵ *Ibid.*

¹⁹⁶ *Ibid.*

¹⁹⁷ V. not., MULLER-QUOY (I.), « Le département : une collectivité à abattre ? », *BJCL*, 2013, p. 643 : « Le premier faux débat est celui de la recherche d'une répartition claire et lisible des compétences, véritable serpent de mer de la décentralisation. Il est fait valoir que la suppression d'un niveau territorial permettrait de limiter les enchevêtrements, les cofinancements et rendrait plus cohérentes et moins coûteuses les compétences locales. Or, dans cette recherche sans cesse invoquée du jardin à la française des compétences locales, la première solution est celle de la suppression du département. Certes, cette dernière pourrait devenir possible en milieu urbain quand les intercommunalités sont fortes et structurées, quand en fin de compte elles correspondent en taille et en puissance à ce dernier, un sentiment de doublon se fait ressentir, comme à Lyon. Mais quid du territoire du département du Rhône non couvert par celui de la métropole ? Il faut y maintenir l'intervention départementale. La faiblesse de l'intercommunalité rurale ou semi-urbaine, celle de nombreuses communautés de communes, empêche une disparition totale des départements sur ces territoires. On se retrouve alors dans un patchwork de territoires, le département continuant de se justifier en dehors des territoires urbains couverts par des communautés d'agglomération, urbaines ou métropoles. Car le vrai problème n'est pas celui du département, le vrai problème c'est celui de l'émiettement communal et intercommunal, la faiblesse des petites intercommunalités » ; v. toutefois, LONG (M.), « Le département après la loi NOTRe, un acte de décès non transformé », *AJDA*, 2015, p. 1912 : « Les grandes réformes en France se font le plus souvent dans la durée. En ce sens, si "l'acte III de la décentralisation" peut sembler avoir accouché d'une souris au regard des ambitions initiales, le mouvement est en marche. Les recompositions territoriales au travers de la création de communes nouvelles et d'une restructuration des intercommunalités sont en cours. Si les régions ne sortent pas aussi renforcées que ce qui était prévu dans le schéma initial, la région devient territoire non seulement de programmation mais également de prescriptions. Nul doute que l'ensemble de ces configurations ramènera le département au second plan. Dans une France où les pôles urbains prennent de plus en plus d'importance, et où l'action publique en tant que telle se resserre, l'avenir du département semble quelque peu compromis. Rien, cependant, n'est jamais acquis en matière de réforme territoriale » ; v. aussi, LONG (M.), « La loi 3DS : la fin du département-providence ? », *AJDA*, 2022, p. 412 : « Si le département s'est retrouvé conforté dans certains domaines et notamment sur le volet sanitaire, sa place demeure fragile. L'État, en revenant sur la scène opérationnelle et en diluant les compétences, organise ainsi une gestion à géométrie variable dont il est difficile de savoir ce qu'il en sortira à terme. Le pragmatisme semble désormais l'emporter sur une répartition dogmatique, avec un souci certain de travail en réseau, mais avec des entités défendant chacune leur identité. Dans cette organisation de circuits complexes, la place du département n'apparaît plus toujours comme celle d'un échelon central, alors que les logiques d'action défendues par l'État ne sont pas, dans certains

département pourrait donc être appréhendé comme un "chef d'orchestre" dans les actions locales menées dans la lutte contre la précarité énergétique, en assumant une responsabilité globale de la conception et de l'application »¹⁹⁸.

88. Malgré tout, il faut admettre que **la décentralisation ne clarifie pas vraiment la répartition des compétences locales** : « [...] Certes, il est entendu que la décentralisation est administrative et que la répartition des compétences est politique avant d'être juridique. Il faut néanmoins s'accorder a minima sur le contenu de ces notions qui conditionne les possibilités d'une réforme des collectivités, de leur intervention et de leur possible mutation. Ce contenu maintient la volonté étatique comme seul mode de répartition des compétences encadrant ainsi leur action, y compris dans les relations entre collectivités. L'intervention des collectivités a cependant de multiples facettes et des contours juridiques imprécis »¹⁹⁹. C'est peu dire, et **la lutte contre la précarité énergétique souffre particulièrement de ces défauts**. In fine, « l'inefficacité de l'action publique, bien plus que liée à l'enchevêtrement des interventions, est au contraire le fruit de compétences artificiellement spécialisées qui ravivent rivalités et tensions. [...] »²⁰⁰.

89. Favoriser une intervention multi-échelle dans le cadre de la lutte contre la précarité énergétique – avec une implication de toutes les collectivités territoriales et de leurs groupements – pourrait être une bonne stratégie, au vu du caractère transversal de cette forme de mal-logement. Mais, en réalité, **l'absence de coordination efficace**, voire la désorganisation de l'action publique locale, nuit très fortement à la lutte contre la précarité énergétique. Si l'expertise de chaque échelon territorial doit être mobilisée pour mener une lutte on ne peut plus globale, **reste à définir un cadre clair**, avec des interventions locales complémentaires, pour assurer des résultats probants. Effectivement, « malgré la volonté affichée par les pouvoirs publics d'apporter des solutions durables à la précarité énergétique, celles-ci peinent

cas, d'une cohérence totale. [...] » ; v. encore, LA REPUBLIQUE DES PYRENEES, « Réforme territoriale : "Les économies prendront du temps" », éclairage de GOURDOU (J.), 20 mai 2014, [en ligne] : « Depuis une dizaine d'années, le département est sur la sellette (rapport Attali, rapport Balladur). Pour simplifier le millefeuille, on peut effectivement songer à supprimer un échelon. En regardant les autres pays d'Europe, on peut se dire que l'échelon communal est trop petit : d'où la promotion des intercommunalités. Les Régions, elle aussi, ont été sous-dimensionnées. En renforçant leurs rôles, on pourrait se passer d'un échelon de collectivité territoriale ».

¹⁹⁸ KROLIK (CH.), « Le droit d'accès à l'énergie », rapp. de post-doctorat (dir. TERNEYRE (PH.)), déc. 2014, p. 176.

¹⁹⁹ FRAYSSINET (M.-H.), « La clarification des compétences des collectivités territoriales ou l'improbable innovation », *Sciences de la société*, 81/2010, pp. 11-25.

²⁰⁰ *Ibid.*

à répondre à l'ensemble des problématiques liées à ce phénomène. Peu à peu ont pourtant été mis en place les outils nécessaires à la conduite d'une politique globale et transversale : observatoire de la précarité énergétique, plans climat énergie territoriaux, opérations programmées d'amélioration de l'habitat (OPAH) à volet énergie, etc. »²⁰¹.

90. En définitive, la lutte contre la précarité énergétique est largement entravée par une indétermination de l'action publique, qui se manifeste – sans même citer la multitude de dispositifs – dans le panel d'acteurs publics compétents, les premiers impactés étant évidemment les occupants des logements concernés. C'est pourquoi le grand chantier qu'il faut mener en priorité est celui d'une clarification de l'action publique.

b. Une action publique à clarifier

91. **La clarification de l'action publique de lutte contre la précarité énergétique est certainement la priorité** pour parvenir à combattre effectivement ce phénomène. En l'état, ni les acteurs de la lutte contre la précarité énergétique, ni les occupants des logements considérés, ne peuvent correctement se retrouver dans un tel **enchevêtrement de compétences, d'outils et d'aides**.

92. **La nécessité de traiter la précarité énergétique au niveau local n'est toutefois pas remise en question** – les territoires étant les mieux placés pour connaître leurs problématiques relatives à l'habitat –. En revanche, leur action doit être conçue autrement, ce qui est d'ailleurs relevé par un rapport sur la décentralisation de la politique du logement²⁰² : *« Si la légitimité des territoires ne fait pas débat pour apporter des réponses à leurs besoins concrets, le rapport pointe la nécessité d'accompagner le mouvement de décentralisation par la mobilisation de ressources complémentaires. Ces ressources seront territorialisées afin de répondre au plus près aux besoins identifiés par et pour chaque territoire »*²⁰³. L'une des pistes les plus souvent défendues est, au

²⁰¹ ZITOUNI (F.), « L'éradication de la précarité énergétique, enjeu du développement durable », *préc.*

²⁰² Rapp. d'information n°1720 (2023-2024) de M. David VALENCE, fait au nom de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation sur la décentralisation de la politique du logement, à la suite des rencontres organisées le 29 juin 2023 par la délégation, enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 11 oct. 2023.

²⁰³ SANDLER (J.), « Le rapport de David Valence sur la politique du logement : un premier pas vers la décentralisation ? », *France urbaine*, 22 nov. 2023, [en ligne].

demeurant, celle de la **décentralisation complète de la politique du logement**, même si certains plaident plutôt pour une **délégation accrue de la part de l'État**. En tout état de cause, David VALENCE – à la tête de ce rapport – *« a réitéré le souhait de porter une politique publique du logement plus efficace, en actionnant tous les leviers territorialisés pour une meilleure appréciation et application locales des zonages et une utilisation optimale des aides à la pierre et de MaPrimeRénov' transférées. S'il a bien entendu le souhait partagé par l'État et les collectivités locales que l'hébergement, et notamment l'hébergement d'urgence restent dans le domaine régalien national, il insiste sur une nécessaire action globale sur les parcs public et privé, neuf et ancien »*²⁰⁴.

93. Pour ce faire, encore faudra-t-il préciser les compétences locales, notamment s'agissant des **chefs de filât**, puisque la transition énergétique – notamment – fait appel à des compétences qui *« laissent place à des interventions complexes, alimentant pour les citoyens le sentiment d'un "maquis" des aides, contre-productif par rapport à la volonté d'encourager justement les travaux de rénovation énergétique »*²⁰⁵. Quant à la compétence relative à l'action sociale du département, et à la compétence relative à la résorption de la précarité énergétique qui s'y greffe, elles mériteraient d'être davantage mises en lumière dans cette action publique, trop souvent focalisée sur les intérêts environnemental et énergétique de la rénovation du parc de logements : la précarité énergétique est d'abord une problématique sociale qui doit donc être traitée en tant que telle, ce qui implique un éclaircissement des rôles que chaque échelon local doit jouer ; notons même que *« c'est [...] au titre de sa compétence traditionnelle en matière d'aide sociale que le département intègre des compétences relatives à l'énergie »*²⁰⁶. Et, si le département est spécialisé en matière sociale, les questions d'habitat relèvent surtout des intercommunalités, mais ces compétences n'allant pas l'une sans l'autre en l'espèce, il s'agit désormais de créer les conditions d'une coordination locale.

²⁰⁴ *Ibid.*

²⁰⁵ RAVIGNON (B.), BLAISON (E.), SPERRY (A.), « Coût des normes et de l'enchevêtrement des compétences entre l'État et les collectivités : évaluation, constats et propositions », rapp. éd. par le Min. de l'Économie, des Finances et de la Souveraineté industrielle et numérique et le Min. de l'Intérieur et des Outre-mer, mai 2024, p. 55, [en ligne].

²⁰⁶ DOUENCE (M.), « Énergie et protection de l'environnement », in *Les collectivités territoriales et la protection de l'environnement* (dir. JANICOT (L.)), *préc.*, p. 172 ; l'auteure tient ces propos dans un sous-titre précisément intitulé « La diffusion de l'exigence de transition énergétique dans les compétences traditionnelles des départements et régions ».

94. Pour toutes ces raisons, **le développement d'autorités et outils prometteurs, ou qui ont même déjà fait leurs preuves, pourrait être une solution** : par exemple, les **autorités organisatrices de l'habitat (AOH)**, créées par la loi 3DS²⁰⁷, s'inscrivent dans le contexte d'un « *champ réglementaire en matière d'habitat [...] très largement défini au niveau national* »²⁰⁸, alors même que les besoins divergent d'un territoire à l'autre²⁰⁹. Ainsi, « *l'AOH pourrait constituer une première marque forte de reconnaissance pour les intercommunalités engagées dans les politiques de l'habitat. Il conviendrait de s'appuyer sur ce dispositif pour créer les conditions d'une véritable régulation de l'action publique par les intercommunalités. Elle apparaît donc comme une opportunité pour donner à l'échelon territorial de nouvelles capacités d'action* »²¹⁰. À propos du sujet précis de la lutte contre la précarité énergétique, l'une des grandes demandes est de confier aux AOH la gestion de MaPrimeRénov' pour centraliser, une fois pour toutes, l'ensemble des aides à la rénovation²¹¹.

95. Plus généralement, d'importantes évolutions sont attendues, tout particulièrement concernant les moyens financiers des AOH²¹², ainsi que leurs compétences²¹³. Il faut « *que les territoires volontaires pour devenir AOH clarifient les compétences qu'ils souhaitent assumer, au-delà des zonages et de la gestion des crédits PrimeRénov' : gestion globale des aides à la pierre, agrément pour le logement locatif intermédiaire, [...]* »²¹⁴. En bref, les AOH doivent permettre de donner une réelle autonomie aux territoires locaux, et de s'affranchir, en matière de logement, de la mainmise de l'État ; en l'occurrence, cela serait d'autant plus important qu'« *à terme, les*

²⁰⁷ L. n°2022-217 du 21 fév. 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale, art. 92, JORF n°0044 du 22 fév. 2022, texte n°3.

²⁰⁸ INTERCOMMUNALITES DE FRANCE, « Autorité organisatrice de l'habitat : où en est-on ? », 7 avr. 2023, [en ligne].

²⁰⁹ *Ibid.* : ce champ réglementaire « *ne prend pas suffisamment en compte la diversité des réalités territoriales* ».

²¹⁰ *Ibid.*

²¹¹ V. not., rapp. d'information n°1720 (2023-2024) de M. David VALENCE, *préc.*, pp. 39 et s. (table ronde n°2 : faut-il transférer aux collectivités locales la gestion des aides à l'amélioration de l'habitat ?).

²¹² V. par ex., SANDLER (J.), « Le rapport de David Valence sur la politique du logement : un premier pas vers la décentralisation ? », *préc.* : « *L'intégration de nouvelles compétences en matière de logement est source de charges supplémentaires pour la collectivité. Sans doute, le statut d'AOH conduira-t-il la collectivité à engager ses propres financements, témoignant ainsi de son engagement et de son sens des responsabilités. Mais cela n'élide pas la question d'un financement dédié. D'autant que la suppression de la taxe d'habitation a privé les collectivités du lien fiscal entre les ménages et leur lieu de résidence. [...]* ».

²¹³ V. par ex., *ibid.* ; rapp. d'information n°1720 (2023-2024) de M. David VALENCE, *préc.*, not. p. 66.

²¹⁴ *Ibid.*, SANDLER (J.), « Le rapport de David Valence sur la politique du logement : un premier pas vers la décentralisation ? ».

autorités organisatrices de l'habitat devront également être mises en situation de réaliser l'accompagnement à la transition énergétique de l'habitat »²¹⁵.

96. Parallèlement aux AOH, des dispositifs consacrés à la lutte contre la précarité énergétique doivent être valorisés et là encore, le droit positif en comporte déjà : le **programme Slime (Service local d'intervention pour la maîtrise de l'énergie)**²¹⁶ est, en ce sens, particulièrement encourageant, puisqu'il implique un traitement global de la précarité énergétique à l'échelle locale. D'ailleurs, les départements s'impliquent de plus en plus dans des Slime²¹⁷, et ce pourrait être un partenariat très pertinent et efficace : les AOH traiteraient les problématiques de l'habitat, et notamment de la précarité énergétique ; le volet social manquant alors, les départements prendraient le relai sur des actions ciblées.

97. Dans tous les cas, de telles autorités – les AOH – ou bien les **Espaces Conseil France Rénov' (ECFR') du service public de la rénovation de l'habitat (SPRH)**²¹⁸, sont des entités locales dont l'utilité pour la rénovation de l'habitat est certaine. Ce service public – récent dans sa forme actuelle, mais qui n'est que l'héritier du service public de la performance énergétique de l'habitat (SPPEH) institué par la loi Brottes²¹⁹ –, présente même l'avantage d'avoir élargi son champ d'action aux autres travaux de rénovation (par exemple, ceux d'adaptation du logement au vieillissement et au handicap). Cependant, et

²¹⁵ RAVIGNON (B.), BLAISON (E.), SPERRY (A.), « Coût des normes et de l'enchevêtrement des compétences entre l'État et les collectivités : évaluation, constats et propositions », *préc.*, p. 58.

²¹⁶ V. not., CLER - RESEAU POUR LA TRANSITION ENERGETIQUE, « Programme Slime », [en ligne] : « Créé en 2013, le programme Slime est mis en œuvre localement par des collectivités territoriales, qui peuvent s'appuyer sur des partenaires opérationnels. La méthodologie qu'il propose s'organise en trois étapes : 1. Repérer : organisation d'une chaîne de détection des ménages en situation de précarité énergétique grâce à la mobilisation de donneurs d'alerte (travailleurs sociaux, associations, FSL, fournisseurs d'énergie, aides à domicile, etc.). 2. Diagnostiquer : réalisation d'un diagnostic socio-technique lors d'une visite à domicile des ménages repérés. Ces visites permettent de conseiller les ménages sur les usages et les comportements, de fournir de petits équipements pour améliorer leur confort et favoriser les économies. 3. Orienter les ménages vers des solutions durables et adaptées à leur situation, et accompagner les ménages les plus fragiles jusqu'à la mise en œuvre des solutions proposées. Cette méthodologie permet de mettre en cohérence les actions et dispositifs existants sur le territoire. Elle vise à centraliser les signalements de ménages et à faciliter la mobilisation de tous les acteurs du territoire pour repérer les ménages et proposer des solutions adaptées à chaque situation ».

²¹⁷ Ibid. : « En 2022, une quarantaine de collectivités pilotent un dispositif Slime, accompagnant chaque année près de 15 000 ménages. Si les Conseils départementaux, désignés comme chefs de file de la lutte contre la précarité énergétique, représentent un tiers de ces collectivités, le Slime bénéficie également aux Métropoles, CCAS, établissements publics et groupements de communes ».

²¹⁸ Autrement appelé « France Rénov' », dont la mise en œuvre date du 1^{er} janvier 2022, dans la droite ligne de la loi Climat et résilience : L. n°2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets, *préc.*, art. 164.

²¹⁹ L. n°2013-312 du 15 avr. 2013 visant à préparer la transition vers un système énergétique sobre et portant diverses dispositions sur la tarification de l'eau et sur les éoliennes, *préc.*, art. 12.

c'est leur principal défaut s'agissant de la précarité énergétique, ces entités négligent bien trop l'enjeu social de cette dernière ; ce n'est d'ailleurs pas tout à fait surprenant, dans la mesure où ce n'est pas leur vocation. Mais, pour traiter la précarité énergétique, il faut un volet préventif – la rénovation thermique – et un volet curatif – les aides au paiement des factures –. Ces structures doivent donc se coordonner, car elles sont complémentaires.

98. Par ailleurs, doit aussi se poser la question de l'articulation avec les **procédures de lutte contre l'habitat indigne**²²⁰ : les logements insalubres, à bien y regarder, ne sont pas sensiblement différents des passoires thermiques. À quel moment la police administrative devrait-elle intervenir ? à quel moment faudrait-il plutôt se tourner vers des procédures d'indécence ?

99. Il faudra immanquablement démêler cet imbroglio, car une action publique illisible ne doit pas se substituer à une autre. De même, si ce travail de clarification est incontournable, il devra également s'accompagner d'une stabilisation des décisions politiques.

2. Il faut stabiliser les décisions politiques

100. La lutte contre la précarité énergétique est très exactement le genre d'action publique qui souffre, parmi les principaux obstacles à sa réussite, de l'instabilité des choix politiques. Cela se manifeste principalement au niveau du calendrier (a) et du budget (b).

a. Au niveau du calendrier

101. **Le calendrier qui doit être suivi par la lutte contre la précarité énergétique et, plus largement, par les politiques publiques de rénovation thermique, manque tout à fait de constance**, au point que certains parlent de « rétropédalage »²²¹. En effet, alors

²²⁰ V. not. art. L. 511-1 et s. du code de la construction et de l'habitation.

²²¹ V. par ex., BREHERET (V.), « Le contre-sens du nouveau Gouvernement sur la rénovation énergétique », *Effy*, mis à jour le 3 déc. 2024, [en ligne] ; RICHARD (M.), « "Le Logement semble redevenir une priorité" : les professionnels saluent les annonces de Barnier », *Figaro Immobilier*, 2 oct. 2024, [en ligne] : « "Après les stop-and-go réglementaires, après le coup de rabot sur l'enveloppe de MaPrimeRénov', on nous annonce désormais un rétropédalage sur le calendrier d'interdiction des passoires. Nous assistons à un détricotage inquiétant des politiques de rénovation

que la loi Climat et résilience de 2021 avait prévu une interdiction progressive de mise en location des passoires thermiques²²², le Gouvernement avait hésité à décaler la date du 1^{er} janvier 2025 pour les logements classés G : plus précisément, l'ancien Premier ministre – Michel BARNIER – avait annoncé une **adaptation du calendrier**²²³, tandis que certains groupes politiques voulaient aller **jusqu'à la suppression de cette interdiction**²²⁴. Pourtant, le retrait progressif de ces logements du marché locatif avait commencé dès l'année 2023²²⁵ pour les passoires thermiques classées G+.

102. Finalement, **le calendrier n'a pas été modifié, mais plusieurs dérogations existent** à l'obligation de réaliser des travaux de rénovation énergétique²²⁶ : d'abord, celle des **contraintes architecturales ou patrimoniales**, qui posent d'ailleurs de réels problèmes d'adéquation avec les politiques de rénovation thermique, que les pouvoirs publics vont, quoi qu'il arrive, devoir résoudre ; ensuite, celle d'un **risque pour la structure du bâtiment**, qui doit faire l'objet d'une « *note argumentée rédigée par un homme de l'art, sous sa responsabilité* »²²⁷ ; en revanche, **pas de dérogation pour les copropriétés**, puisque l'Assemblée nationale a rejeté une proposition de loi²²⁸ – soutenue par le Gouvernement – qui devait assouplir l'interdiction de mise en location les concernant²²⁹.

énergétique françaises. Quel message envoyé aux Français ? Quels repères donnons-nous aux propriétaires de biens ? Quelle ambition la France se donne-t-elle vraiment pour parvenir à rénover massivement et durablement les logements des Français ?", regrette Audrey Zermati, directrice stratégie chez Effy, [...] ».

²²² L. n°2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets, *préc.*, art. 160.

²²³ Déclaration de politique générale de M. Michel BARNIER, Premier ministre, sur la situation des comptes publics et le renforcement de l'efficacité de la dépense publique, la transition écologique, les relations entre l'État et les collectivités locales, l'immigration et l'outre-mer, au Sénat, le 2 oct. 2024 : « [...], *le diagnostic de performance énergétique sera simplifié et son calendrier adapté* ».

²²⁴ V. par ex., LOUKIL (A.), « Passoires thermiques : la mauvaise idée du RN pour les locataires », *Capital*, 26 juin 2024, [en ligne].

²²⁵ Pour la suite du calendrier, v. D. n°2023-796 du 18 août 2023 pris pour l'application de l'article 6 et de l'article 20-1 de la loi n°89-462 du 6 juillet 1989 et adaptant les dispositions des contrats types de location de logement à usage de résidence principale, art. 2, JORF n°0192 du 20 août 2023, texte n°12.

²²⁶ V. D. n°2022-510 du 8 avr. 2022 pris pour l'application des articles L. 111-1 et L. 126-32 du code de la construction et de l'habitation, art. 1^{er}, JORF n°0084 du 9 avr. 2022, texte n°38.

²²⁷ *Ibid.*

²²⁸ Proposition de loi n°546 visant à prévenir les litiges relatifs aux obligations de décence énergétique et à sécuriser leur application en copropriété, enregistrée à la Présidence de l'Assemblée nationale le 7 nov. 2024, présentée par MM. Bastien MARCHIVE, Inaki ECHANIZ, Boris VALLAUD et Jean-Luc FUGIT.

²²⁹ V. not., BOUGHRIET (R.), « Interdiction de location des passoires : pas de dérogations pour les logements en copropriété », *actu-environnement.com*, 30 janv. 2025, [en ligne].

103. Ainsi, chaque mouvement politique au sein des institutions constitutionnelles présente le risque de supprimer, ou alléger, cette interdiction de mise en location des passoires thermiques. Or, la lutte contre la précarité énergétique ne s'accommode pas d'une incertitude calendaire, et en l'espèce, si le calendrier n'a finalement pas été adapté, c'est essentiellement en raison du remaniement ministériel. Ces problèmes se posent de la même façon s'agissant du budget alloué.

b. Au niveau du budget

104. L'instabilité du budget alloué à la rénovation thermique est un véritable obstacle, mais il est évidemment très dépendant du contexte budgétaire national et du contexte politique. Or, *« le manque de stabilité budgétaire, de volonté politique claire et d'objectifs chiffrés se traduit sur le terrain par une véritable souffrance des professionnels de l'accompagnement qui sont pris en étau entre les ménages en difficulté et des décisions politiques qui changent constamment »*²³⁰.

105. La stabilité budgétaire est pourtant indispensable, et *« l'enjeu de la rénovation mérite la définition d'une politique de long terme claire et adaptée afin que ménages et entreprises puissent s'engager sereinement dans la réalisation de travaux, y compris en procédant progressivement, geste par geste. C'est pourquoi la CAPEB²³¹ préconise de maintenir en 2025 l'éligibilité à MaPrimeRénov des gestes simples, le temps d'élaborer avec les pouvoirs publics un parcours de rénovation d'ampleur pour 2026 qui soit adapté aux attentes des foyers et à la réalité du marché. [...] »*²³².

106. Plus largement, la CAPEB insiste sur un point : *« Le secteur du bâtiment est à un tournant critique. Au regard de cette situation, il est impératif de **garantir de la stabilité et de la visibilité aux entreprises** en maintenant les enveloppes budgétaires allouées à la rénovation, notamment énergétique, des logements. Toute réduction des crédits dédiés serait préjudiciable aux TPE du bâtiment et incompréhensible, notamment au regard des enjeux environnementaux et sociétaux et des objectifs que notre pays s'est donné en la matière : la rénovation énergétique est une priorité nationale qui ne peut être une*

²³⁰ CLER - RESEAU POUR LA TRANSITION ENERGETIQUE, « Lutte contre la précarité énergétique : où en sommes-nous ? », propos de Marie MOISAN (coordinatrice du programme Slime), *préc.*

²³¹ Pour « Confédération de l'artisanat et des petites entreprises du bâtiment ».

²³² CAPEB, « Crise du logement : La CAPEB appelle le nouveau Premier ministre à la tenue d'un Grenelle du logement conjuguant construction neuve et rénovation », 11 sept. 2024, [en ligne].

variable d'ajustement. Elle doit faire l'objet d'une stratégie et d'investissements à long terme, d'autant plus que chaque euro investi dans MaPrimeRénov' rapporte trois euros à l'État »²³³.

107. Cette inconstance est véritablement l'un des plus gros freins à la rénovation du parc immobilier français, mais **certains acteurs du secteur sont force de proposition** : par exemple, le Conseil d'analyse économique plaide pour **sanctuariser le budget dédié à la rénovation thermique en s'engageant sur un budget pluriannuel de l'ordre de 8 milliards d'euros par an** (première recommandation)²³⁴ ; il précise qu'« *une partie des montants pourrait provenir d'une contribution des fournisseurs d'énergie, qui se substituerait au dispositif des certificats d'économies d'énergie* »²³⁵, et que les budgets devraient reposer « *sur des barèmes d'aides stabilisés* »²³⁶. Pour appuyer cette stabilisation budgétaire, il est aussi recommandé de **consolider et d'ouvrir les bases de données existantes**, dans la droite ligne de l'effort déjà entamé avec la création de l'Observatoire national de la rénovation énergétique. Plus précisément, « *l'effort doit porter sur l'enrichissement et l'appariement de quatre types de données : les caractéristiques thermiques et socioéconomiques du parc de logements, les flux de rénovation (y compris les flux de rénovation non aidés qui échappent à la statistique publique), les données de consommation d'énergie et les données économiques relatives aux entreprises du bâtiment et aux transactions immobilières* »²³⁷ (septième recommandation).

108. L'action publique doit ainsi être repensée, d'abord grâce à un travail de rationalisation, qui doit avoir pour objectif d'apporter de la cohérence, puis grâce à un effort de stabilisation des décisions politiques, indispensable pour mener une action publique sur le long terme.

109. **En conclusion, à propos de l'intérêt de la recherche**, il n'est en rien surprenant, puisqu'il résume l'ensemble des critiques adressées depuis longtemps à la lutte contre la précarité énergétique : le manque de structure et de cohérence de l'action publique, dans un contexte d'urgence environnementale et sociale. Aujourd'hui encore, la gravité du

²³³ *Ibid.*

²³⁴ FACK (G.), GIRAUDET (L.-G.), « Efficacité énergétique des logements : rénover l'action publique », *Les notes du Conseil d'analyse économique*, n°81, juin 2024, p. 10, [en ligne].

²³⁵ *Ibid.*, p. 1.

²³⁶ *Ibid.*, p. 10.

²³⁷ *Ibid.*, p. 12.

phénomène, pourtant bien admise désormais, n'est pas raisonnablement prise en compte : tant sur le plan curatif que préventif, la lutte contre la précarité énergétique est entravée par une certaine désorganisation, alors même que des outils déjà présents en droit positif pourraient favoriser une clarification des compétences et des actions, ainsi qu'une intensification des travaux visant les passoires thermiques. Par conséquent, ce qui manque au premier chef à la lutte contre la précarité énergétique, c'est une réelle volonté politique, accompagnée de moyens conséquents, c'est-à-dire à la hauteur de l'enjeu. C'est, en tout cas, ce qui est majoritairement ressorti de la conduite de ces travaux, compte tenu de la méthodologie employée.

§3 : PROTOCOLE DE LA RECHERCHE

110. Les présents travaux de recherche ont obéi à une méthodologie dont le but principal était de comprendre l'articulation des compétences à l'œuvre en matière de lutte contre la précarité énergétique, et de réfléchir à une action publique plus efficace et à la hauteur des différents défis (A). C'est à l'issue de ces étapes de recherche qu'a été arrêtée la démonstration qui constitue ces travaux (B).

A. La méthodologie de la recherche

111. La détermination du sujet d'étude n'a d'abord pas été tout à fait aisée (1), et a ensuite conduit à la structuration d'une démarche scientifique plurielle (2).

1. La détermination du sujet d'étude

112. Le sujet de cette thèse, à l'origine, était centré sur le rôle des intercommunalités en matière de lutte contre la précarité énergétique. Cependant, il est très vite apparu, d'une part, que cela restreignait considérablement l'objet d'étude, et, d'autre part, que le rôle de l'intercommunalité ne devait s'analyser qu'en étudiant le rôle de chacune des collectivités et de leurs groupements. C'est pourquoi il a été élargi, afin de traiter du rôle des

intercommunalités, certes, mais surtout de l'articulation des compétences locales au sein d'une action publique dont l'un des principaux défauts est, précisément, l'enchevêtrement des compétences.

113. Ainsi, l'étude de l'action publique en matière de lutte contre la précarité énergétique doit conduire à identifier les acteurs publics compétents et à quel titre. Ce qui pourrait sembler relativement simple s'avère en réalité particulièrement complexe : la lutte contre la précarité énergétique est éclatée en plusieurs compétences, et ce même s'il en existe une dont l'intitulé – la contribution à la résorption de la précarité énergétique – est *a priori* clair. La première priorité était donc de **démêler l'imbroglio de compétences** – autant que possible, du moins –, ce qui a d'ailleurs conduit, à ce stade, à questionner la pertinence d'un sujet focalisé sur l'intercommunalité, dans la mesure où la compétence départementale semblait tout de même centrale.

114. Puis, il fallait parvenir à situer la précarité énergétique sur la frise du mal-logement. En effet, s'il existe plusieurs formes de mal-logement (de l'absence de domicile, à la surpopulation, en passant par l'insalubrité), il existe aussi une échelle de gravité ; la précarité énergétique est plutôt classée dans l'indécence, mais après analyse, il est légitime de s'interroger sur le caractère « seulement » indécent des passoires thermiques : à bien y regarder, elles partagent des points communs déterminants avec les habitats insalubres. Cette problématique est ainsi devenue la seconde priorité : **distinguer la précarité énergétique au sein du mal-logement**. Il est apparu fondamental de cerner cette notion, d'autant plus qu'un mémoire de recherche de master 2 – sur la lutte contre l'habitat indigne – nous avait déjà permis de tracer les contours de l'insalubrité. Or, précisément, il peut paraître étonnant de ne pas voir, dans les pires passoires thermiques, des habitats insalubres, et donc indignes.

115. La démarche scientifique qui a irrigué ces travaux de recherche a dû prendre en compte cet élargissement du champ d'étude au-delà de la seule précarité énergétique pour, par la suite, favoriser la détermination d'une action publique efficace.

2. *La démarche scientifique*

116. Pour les raisons évoquées ci-dessus, les travaux de recherche ont nécessité de ne pas se concentrer sur la seule précarité énergétique, mais bien sur le mal-logement en général, l'indécence et l'insalubrité en particulier. D'abord, **la démarche est nécessairement positiviste**, puisqu'il s'agit d'étudier le droit existant en matière de lutte contre la précarité énergétique, tout particulièrement à travers le code général des collectivités territoriales et le code de la construction et de l'habitation.

117. Toutefois, nous sommes précisément face à ce genre de sujet qui requiert une hauteur de vue, mais également un avis des acteurs de terrain ; en quelque sorte, **la démarche devait aussi présenter une relative approche pratique**. Dès lors, les différents travaux des collectivités territoriales et des assemblées parlementaires, de même que de tous les acteurs susceptibles d'intervenir en la matière (par exemple, l'Anah), ont été des sources importantes. Et, si des entretiens ont pu être effectués avec des acteurs de la lutte contre la précarité énergétique, ils ne l'ont été que de manière informelle, si bien qu'aucune retranscription n'en a été faite dans ces travaux, la thèse demeurant théorique.

118. De plus, la lutte contre la précarité énergétique n'intéresse pas que le droit, et d'autres disciplines s'en sont bien sûr saisies : des travaux existent notamment en économie et en sociologie ; certes juridique, **la thèse n'aurait pas pu ignorer la transversalité de la précarité énergétique**, et cela aurait même été une erreur. En effet, si l'action publique visant à lutter contre la précarité énergétique est si délicate à consolider, c'est surtout en raison de son impact multidimensionnel, qui appelle la coordination de diverses compétences locales. Ces compétences, quant à elles, touchent à des secteurs loin d'être juridico-centrés : par exemple, la compétence départementale relative à la lutte contre la précarité énergétique, profondément liée à l'expertise de cet échelon en matière d'action sociale, ne saurait se passer des travaux de sociologie, quand l'on sait que l'un des grands obstacles à cette lutte est la difficulté du repérage des ménages concernés ; de même, les compétences intercommunales relatives à l'habitat impliquent une prise en compte des travaux menés en géographie, en matière d'aménagement du territoire. C'est donc

uniquement en prenant en compte la transversalité du phénomène qu'une action publique efficace peut être proposée.

119. De ce fait, **les sources utilisées ne seront pas seulement juridiques** ; le sujet de la précarité énergétique étant devenu de plus en plus populaire – au fur et à mesure des années de recherche, d'ailleurs –, sa dimension politique ne sera pas non plus niée. Effectivement, les choix politiques ayant ici une incidence majeure sur l'instabilité de l'action publique, il s'avèrera nécessaire de prendre ce paramètre en considération : il s'agira essentiellement d'opposer les stratégies et décisions politiques aux droits et libertés fondamentaux attachés à la personne humaine, et aux engagements de l'État français en matière d'énergie et d'environnement. En tout état de cause, cette thèse reste une thèse de droit public, et à ce titre, elle ne suit pas une méthodologie dont les résultats auraient pour objet d'inciter les ménages à réaliser des travaux de rénovation thermique en identifiant, notamment, les obstacles sociologiques à la sortie de précarité énergétique.

120. Les présents travaux, prenant en compte ces enjeux transversaux sans perdre de vue leur vocation juridique, se proposent de repenser l'action publique en matière de lutte contre la précarité énergétique à partir d'outils prioritairement légaux. *In fine*, ils ont pour finalité de démontrer que le droit, en particulier des collectivités territoriales, possède les armes requises pour ce faire.

B. La démonstration arrêtée

121. **Thèse défendue.** La lutte contre la précarité énergétique fait l'objet d'une action publique insuffisamment efficace. Pourtant, elle est indispensable à la transition écologique et à la satisfaction des objectifs du développement durable. Deux raisons principales se dégagent. La première ne peut s'identifier qu'en étudiant le mal-logement, et en essayant de situer la précarité énergétique en son sein : à ce stade, l'on s'aperçoit que sa classification n'a rien d'évident, alors même qu'elle est un préalable obligatoire. En effet, pour lutter contre la précarité énergétique, il faut déterminer si elle intègre l'indécence ou l'insalubrité, si elle constitue une forme autonome de mal-logement ou un symptôme supplémentaire

des habitats indécents ou indignes. La seconde raison est bien plus facilement perceptible : l'action publique en matière de lutte contre la précarité énergétique est illisible. Nul besoin d'épiloguer sur les conséquences que cela produit sur son efficacité, elles sont indiscutables : sans clarification et rationalisation des compétences, aucune forme d'action publique ne sera satisfaisante. En définitive, c'est l'implication de l'État, des collectivités territoriales et de leurs groupements qui doit être redéfinie : chacun d'eux doit contribuer à la lutte contre la précarité énergétique. Encore faut-il savoir comment, et à quel titre. Il faudra, par ailleurs, déterminer si un nouveau modèle d'action publique doit être imaginé, ou si, à partir de l'existant, il serait possible de reconstruire l'action publique déjà à l'œuvre.

122. En tout état de cause, un traitement de la précarité énergétique par une action publique mieux construite et plus effective est heureusement possible, à supposer qu'elle soit appréhendée comme une problématique à part entière.

123. Plan. L'appréhension de la précarité énergétique comme une problématique à part entière, soit d'importance équivalente, par exemple, à celle de la lutte contre l'habitat indigne, nécessite d'abord de pouvoir la situer au sein du mal-logement. Avant d'envisager l'action publique de lutte contre la précarité énergétique, la notion même de précarité énergétique doit donc être questionnée. Sa différenciation est un prérequis délicat, mais obligé : il faut mieux distinguer la précarité énergétique (**Première partie**). L'appréhension de la précarité énergétique comme une problématique à part entière nécessite ensuite de restructurer l'action publique qui lui est consacrée. Considérée comme une forme de mal-logement spécifique, car présentant des caractéristiques assez originales, elle doit être prise en charge par une action publique adaptée à ses particularités. L'urgence qu'elle revêt requiert, de surcroît, une action publique lisible et, enfin, opérante : il faut restructurer la lutte contre la précarité énergétique (**Seconde partie**).

PREMIÈRE PARTIE : MIEUX DISTINGUER LA PRÉCARITÉ ÉNERGÉTIQUE

124. La première difficulté relevée par les acteurs de la lutte contre la précarité énergétique est celle de son identification : qu'est-ce qu'un logement en situation de précarité énergétique ? ces logements sont-ils indécents ? sont-ils insalubres ? s'agit-il d'une qualification à part entière ?

125. Afin que la lutte contre la précarité énergétique puisse être menée, il faut impérativement pouvoir distinguer cette forme de mal-logement des autres. Chacune de ces formes faisant appel à des normes, outils et acteurs différents, l'existence de moyens permettant de les isoler les uns des autres est fondamentale. Pourtant, le droit positif demeure trop obscur à ce sujet. Il faut donc rendre la précarité énergétique facilement reconnaissable ; il s'agit de mieux distinguer la précarité énergétique. Pour ce faire, la prise en considération des dénominateurs communs à la précarité énergétique, à l'habitat indigne et au logement indécents, laissera entrevoir les caractéristiques que ces catégories partagent et qui sèment le trouble dans les actions engagées contre le mal-logement.

126. Plusieurs analogies, à tous les niveaux, sont constatées entre les différentes catégories du mal-logement, qu'il s'agisse de leurs symptômes ou bien des droits et libertés en jeu. Plus encore, ces similitudes entraînent des conséquences pratiques partagées en matière de luttes contre la précarité énergétique, l'habitat indigne et le logement indécents. Ces conséquences nuisent à l'identification des logements et à la clarté de l'action publique. Au sein du concept de mal-logement, la place de la précarité énergétique est donc indéterminée (**Titre I**).

127. En revanche, bien que les logements en situation de précarité énergétique présentent de nombreux points communs avec les habitats indignes et les logements indécents, il semble qu'il s'agisse bel et bien d'une catégorie indépendante au sein du mal-logement. Dès

lors, il faut prendre en considération les particularités de la précarité énergétique, car elle possède ses propres spécificités et s'insère dans des enjeux qui dépassent les seules politiques publiques du logement ; la lutte contre la précarité énergétique est effectivement un point clef de la lutte contre le dérèglement climatique. Pour ces raisons, la précarité énergétique conserve l'intérêt d'être appréhendée comme une catégorie autonome du mal-logement (**Titre II**).

TITRE I : L'INDÉTERMINATION DE LA PRÉCARITÉ ÉNERGÉTIQUE AU SEIN DU CONCEPT DE MAL-LOGEMENT

128. La problématique générale du mal-logement regroupe différentes formes, notamment celles de l'habitat indigne et du logement indécent. L'expression « mal-logement n'est pas juridique » – puisqu'elle nous vient de la Fondation Abbé Pierre –, contrairement aux notions qu'elle comprend : le logement indécent, parce qu'il renvoie à des éléments de confort, dans le cadre de rapports de droit privé soumis au juge judiciaire, est considéré comme moins grave que l'habitat indigne ; ce dernier prend plusieurs formes, telles que l'insalubrité, et parce qu'il renvoie ainsi à un danger pour la santé ou la sécurité des personnes, il est pris en charge par les autorités de police administrative soumises au juge administratif. La précarité énergétique est insérée dans cette notion générique de mal-logement, elle est identifiée et traitée comme une situation de mal-logement ; elle y a donc été intégrée, étant entendu qu'il faut entendre cette intégration comme le fait de « *faire entrer un élément dans un ensemble de sorte qu'il en devienne une partie constitutive* »²³⁸. Or, de cette intégration est née une confusion, qui est « *le fait de prendre [...], une chose pour une autre* »²³⁹. Autrement dit, les acteurs de la lutte contre la précarité énergétique ne parviennent pas aisément à la distinguer, notamment, de l'habitat indigne.

129. Les raisons de cette confusion sont relativement évidentes : par exemple, les manifestations de ces différentes formes de mal-logement sont sensiblement similaires, à tel point que la précarité énergétique pourrait intégrer tantôt la catégorie du logement indécent, tantôt celle de l'habitat indigne. L'absence de certitude quant aux caractéristiques de chaque branche du mal-logement conduit à ce que la précarité énergétique soit, souvent, péniblement identifiable. Il s'agira donc de s'intéresser aux origines de la confusion (Chapitre 1).

²³⁸ DICTIONNAIRE DE L'ACADEMIE FRANÇAISE, 9^{ème} éd., « Intégrer », [en ligne].

²³⁹ *Ibid.*, « Confusion ».

130. Inévitablement, la confusion de la précarité énergétique au sein des diverses divisions du mal-logement emporte des conséquences préjudiciables à l'efficacité de la lutte menée par les pouvoirs publics. Le fait de ne pas parvenir à détecter les situations de précarité énergétique, à les distinguer, provoque la transposition des défauts que l'on connaît, entre autres, en matière de lutte contre l'habitat indigne, à la lutte contre la précarité énergétique. Il ne sera, par exemple, pas plus simple de repérer une passoire thermique qu'un logement insalubre si leurs symptômes sont analogues. Il s'agira, partant, d'étudier les conséquences de la confusion (**Chapitre 2**).

CHAPITRE 1 : LES ORIGINES DE LA CONFUSION

131. L'une des plus importantes difficultés à laquelle les acteurs peuvent se trouver confrontés, dès lors qu'ils interviennent dans le domaine du mal-logement, est la différenciation abstraite des différentes formes qu'il peut revêtir. En effet, les manifestations tangibles, les effets qui les définissent, ne les distinguent pas. Cet obstacle est particulièrement vrai lorsqu'il faut situer la précarité énergétique entre l'indécence et l'habitat indigne, ce qui pose donc de réels problèmes de classement de la précarité énergétique dans l'une ou l'autre de ces catégories du mal-logement ; en somme, leurs symptômes sont visiblement analogues (**Section 1**).

132. Par ailleurs, le mal-logement porte atteinte à de nombreux droits et libertés – ceux des occupants comme des bailleurs –, et ce quelle que soit la forme qu'il peut prendre. Il s'agit, là encore, d'un déterminant de la confusion que l'on peut constater entre les diverses catégories, ce qui ne facilite évidemment pas leur distinction. Par conséquent, si les symptômes sanitaires, économiques ou même sociaux du mal-logement se rejoignent en chacune de ses formes, les symptômes constitutionnels – si l'on peut dire – prennent tout autant part à ce rapprochement (**Section 2**). Il faut ici préciser que « *la précarité énergétique peut conduire au non-accomplissement des droits fondamentaux. La question est alors de savoir si des droits fondamentaux pourraient être invoqués pour lutter contre celle-ci. En ce sens, certains systèmes juridiques ont érigé l'accès à l'énergie en un droit fondamental autonome. [...]. Le droit d'accès à l'énergie ne bénéficie pas d'un fondement juridique explicite au titre des droits fondamentaux dans le système juridique français. Cependant, il pourrait être appréhendé comme un droit dérivé de droits existants* »²⁴⁰. Cette situation ne peut qu'accentuer la confusion.

²⁴⁰ KROLIK (CH.), « Le droit d'accès à l'énergie », *préc.*, p. 197.

SECTION 1 : ANALOGIE DES SYMPTOMES

133. Le premier lien à établir est celui qui existe entre la précarité énergétique et le logement indécents (§1), car les logements en situation de précarité énergétique sont, en fonction de leur performance énergétique, considérés comme indécents. Pourtant, leurs effets peuvent être sensiblement similaires à ceux que subissent les logements insalubres, ce qui révèle aussi un lien entre précarité énergétique et habitat indigne (§2). En revanche, l'un des points faibles du traitement juridique de la précarité énergétique est qu'il ne tient pas suffisamment compte des particularités des logements ultra-marins, alors même qu'il existe un lien, là encore, entre précarité énergétique et habitat informel (§3).

Paragraphe 1 : Précarité énergétique et logement indécents

134. La définition du logement indécents (A) et la présentation des caractéristiques thermiques qu'il peut présenter (B) mettent en lumière la combinaison possible des notions d'indécence et de précarité énergétique (C).

A. Définition du logement indécents

135. Pour **définir ce qu'est un logement décent**, la loi de 1989 dispose que « *le bailleur est tenu de remettre au locataire un logement décent ne laissant pas apparaître de risques manifestes pouvant porter atteinte à la sécurité physique ou à la santé, exempt de toute infestation d'espèces nuisibles et parasites, répondant à un critère de performance énergétique minimale et doté des éléments le rendant conforme à l'usage d'habitation. Un décret en Conseil d'État définit le critère de performance énergétique minimale à respecter et un calendrier de mise en œuvre échelonnée. [...] »*²⁴¹. Le **décret de 2002** relatif aux caractéristiques du logement décent²⁴² précise notamment que « *le logement doit satisfaire aux conditions suivantes, au regard de la sécurité physique et de la santé des locataires : 1. Il assure le clos et le couvert. Le gros œuvre*

²⁴¹ L. n°89-462 du 6 juill. 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs et portant modification de la loi n°86-1290 du 23 déc. 1986, art. 6, *préc.*

²⁴² D. n°2002-120 du 30 janv. 2002 relatif aux caractéristiques du logement décent pris pour l'application de l'art. 187 de la loi n°2000-1208 du 13 déc. 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains, *préc.*

du logement et de ses accès est en bon état d'entretien et de solidité et protège les locaux contre les eaux du ruissellement et les remontées d'eau. [...] ; 2. Il est protégé contre les infiltrations d'air parasites. [...] » (article 2) ; de même, il faut que « le logement comporte les éléments d'équipement et de confort suivants : [...] ; 3. Des installations d'évacuation des eaux ménagères et des eaux-vannes empêchant le refoulement des odeurs et des effluents et munies de siphon ; [...] » (article 3). Aujourd'hui, l'article 1719 du code civil indique que « le bailleur est obligé, par la nature du contrat, et sans qu'il soit besoin d'aucune stipulation particulière : 1° De délivrer au preneur la chose louée et, s'il s'agit de son habitation principale, un logement décent. Lorsque des locaux loués à usage d'habitation sont impropres à cet usage, le bailleur ne peut se prévaloir de la nullité du bail ou de sa résiliation pour demander l'expulsion de l'occupant ; [...] ».

136. Le **juge** a eu l'occasion de rappeler, à quelques reprises, que le bailleur avait pour obligation de délivrer un logement décent. D'ailleurs, cette obligation est d'ordre public, comme la Cour de cassation a pu l'affirmer, par exemple, dans une décision de 2014 : « *Mais attendu, d'une part, qu'ayant exactement retenu que la seule alimentation en électricité ne pouvait être considérée comme un équipement ou une installation permettant un chauffage normal du logement, la cour d'appel, qui a constaté que les lieux étaient dépourvus d'appareil de chauffage, en a déduit, à bon droit, que la bailleuse avait manqué à son obligation de délivrer un logement décent. Attendu, d'autre part, que l'obligation pour le bailleur de délivrer un logement décent étant d'ordre public, la cour d'appel, qui n'était pas tenue de prendre en compte les stipulations du bail prévoyant la livraison d'un logement sans appareil de chauffage en contrepartie d'un loyer réduit, a condamné à bon droit la bailleuse à mettre en place une installation de chauffage* »²⁴³.

137. Finalement, **le logement décent est donc celui qui procure un confort minimal et ne présente pas de danger flagrant pour la sécurité et la santé de ses occupants.**

²⁴³ CASS. CIV. 3^{EME}, 4 juin 2014, n°13-17.289, Bull. 2014, III, n°73 ; DAMAS (N.), « Bail d'habitation », *D.*, 2015, p. 1178 ; ROUQUET (Y.), « Bail d'habitation (logement décent) : nécessité d'une installation de chauffage - Cour de cassation, 3^e civ. 4 juin 2014 », *D.*, 2014, p. 1274 ; DAMAS (N.), « Logement décent et installation de chauffage », *AJDI*, 2014, p. 873 ; PIGNARRE (G.), PIMONT (S.), SASSOLAS (D.), BURDIN (E.), CLARET (H.), « Chronique de contrats spéciaux », *LPA*, 13 avr. 2015, n°73, pp. 12-29 ; *JCP N*, « L'obligation de délivrer un logement décent comporte la fourniture des appareils de chauffage », 5 déc. 2014, n°49, pp. 27-28, note BARBIERI (J.-J.) ; *RDC*, « La construction prétorienne du "logement décent" », 1^{er} déc. 2014, n°4, pp. 648-650, note SEUBE (J.-B.) ; LA VAISSIERE (DE) (F.), « Le chauffage est un élément essentiel de la décence du logement », *RTDI*, 2014, n°3, p. 57 ; LE GALLOU (C.), « Le logement doit être chauffé », *RLDC*, 2014, n°117, pp. 11-12 ; VIAL-PEDROLETTI (B.), « Délivrance d'un logement décent : la nécessité d'un chauffage », *Rev. loyers*, 2014, n°7, pp. 11-12 ; HUMBLLOT-CATHELAND (B.), « Un bailleur peut-il délivrer un logement dépourvu d'appareil de chauffage ? », *Rev. loyers*, 2014, n°949, pp. 359-360.

La différence avec l'habitat indigne tient au degré de danger : dans un tel habitat, l'occupant peut craindre pour sa vie. On lira souvent que si tout logement indigne est indécent, tout logement indécent n'est pas indigne. Au surplus, en matière de logement indécent, le juge civil – et non le juge administratif – est compétent car il est ici question des relations contractuelles entre bailleurs et locataires.

138. Dès lors, le logement indécent ne présente pas les normes de confort minimales attendues dans un domicile, notamment au regard de ses caractéristiques thermiques.

B. Caractéristiques thermiques du logement indécent

139. À propos des logements en situation de précarité énergétique, l'on dit qu'ils comportent des **« ponts thermiques »**, ce qui signifie que l'hiver, ils font entrer l'air froid et l'été, ils font entrer l'air chaud. Ils se situent plutôt dans les catégories F et G du diagnostic de performance énergétique. Ces ponts thermiques s'installent majoritairement au niveau des huisseries et au point de rencontre du mur vertical et du plancher horizontal²⁴⁴. En conséquence, la **consommation d'énergie** explose inévitablement : « *Si en moyenne, elle devrait être de 190 kWh/an/m²* », il n'est pas rare qu'elle aille « *de 350 kWh/an/m² à 400 kWh/an/m² dans une passoire thermique* »²⁴⁵. Pour mieux comprendre, la consommation d'un logement classé A est de maximum 50 kWh/an/m² tandis que celle d'un logement classé G est supérieure à 450 kWh/an/m²²⁴⁶.

140. Dans la majorité des cas, **les constructions concernées sont anciennes** – elles ont été construites avant 1974 –. Pour être plus précis, quelques chiffres sont disponibles pour mieux cerner cette problématique d'ancienneté du bâti ; par exemple, dans les années 2010, la mission saturnisme de la ville de Montreuil a mis en place une action de repérage et de prévention de pathologies pouvant être corrélées à la précarité énergétique. Elle a alors pu constater que sur 56 dossiers, la mesure de l'ancienneté du bâti montrait que 48 % des

²⁴⁴ LES HORIZONS, « Passoire thermique », 18 janv. 2020, [en ligne].

²⁴⁵ VOS ECONOMIES D'ENERGIE, « Les passoires thermiques : quels logements sont concernés et quelles sont les solutions ? », 15 avr. 2019, [en ligne].

²⁴⁶ *Ibid.*

logements avaient été construits avant 1915, 18 % entre 1916 et 1948, 21,5 % entre 1949 et 1974, et seulement 12,5 % après 1974 (ce qui est déjà une année relativement ancienne en matière de construction et au vu des avancées environnementales et urbanistiques effectuées depuis lors). Plus intéressant encore, ils ont remarqué que sur les 22 situations de précarité énergétique identifiées, 41 % des logements mis en cause avaient été construits avant 1915, 36 % entre 1916 et 1948, 14 % entre 1949 et 1974, et seulement 9 % après 1974²⁴⁷. Il est évident que les règles de l'époque concernant l'isolation des bâtiments n'étaient en rien celles que l'on connaît aujourd'hui ; il faudra d'ailleurs attendre les années 1970 pour que la première loi en ce sens apparaisse²⁴⁸, d'où cette **année repère de 1974**. Par ailleurs, d'autres professionnels s'accordent à dire que sur le territoire français, « *les passoires énergétiques concernent surtout les maisons érigées entre les années 1949 et 1975 sauf si elles ont connu une importante rénovation* », puisqu'en effet, « *avant 1949, on privilégiait encore les matériaux de construction lourds, ce qui a optimisé l'étanchéité du bâti à l'air. Ainsi, les logements construits avant cette année ont une bonne performance énergétique* »²⁴⁹. Mais, entre 1949 et 1975, sans cadre légal et sans matériaux de qualité, les constructions érigées n'ont bénéficié d'aucune véritable technique d'isolation thermique. Or, les logements en question concernaient, en 2019, plus de 25 % du parc immobilier français²⁵⁰.

141. Ce caractère néfaste attribué aux logements en situation de précarité énergétique se marie difficilement avec le rôle premier desdits logements, à savoir la protection de leurs habitants : « *le toit contre la pluie, la serrure contre les intrusions, les parois contre le froid ou l'excès de chaleur. [...]. Ceci est d'autant plus important qu'il s'agit du lieu où nous passons le plus de temps. En effet, le temps moyen passé à l'intérieur de son logement est de 16h par jour. [...]* »²⁵¹. Dans ces conditions, il est indéniable qu'**une passoire thermique est a minima indécente**.

²⁴⁷ RAPPEL, « Focus Précarité énergétique », *Bulletin d'information du réseau RAPPEL*, n°12, déc. 2013, p. 4, [en ligne].

²⁴⁸ L. n°74-908 du 29 oct. 1974 relative aux économies d'énergie, JORF du 31 oct. 1974.

²⁴⁹ VOS ECONOMIES D'ENERGIE, « Les passoires thermiques : quels logements sont concernés et quelles sont les solutions ? », *préc.*

²⁵⁰ *Ibid.*

²⁵¹ RAPPEL, « Focus Précarité énergétique », *Bulletin d'information du réseau RAPPEL*, *préc.*, p. 2.

142. Ces précisions effectuées au sujet du logement indécent et de ses caractéristiques thermiques, nous pouvons remarquer une certaine combinaison entre les notions d'indécence et de précarité énergétique.

C. Combinaison des notions d'indécence et de précarité énergétique

143. Les textes précités comportent des dispositions relatives à la précarité énergétique, ce qui exprime clairement l'idée qu'un logement frappé de précarité énergétique n'est pas décent. Par exemple, l'article 2 du **décret de 2002**²⁵² explique que dans un logement décent, « *les portes et fenêtres du logement ainsi que les murs et parois de ce logement donnant sur l'extérieur ou des locaux non chauffés présentent une étanchéité à l'air suffisante. Les ouvertures des pièces donnant sur des locaux annexes non chauffés sont munies de portes ou de fenêtres. Les cheminées doivent être munies de trappes. [...]* » (2.). Quant à l'article 6 de la **loi de 1989**²⁵³ - pour rappel -, il indique que le logement décent doit répondre « *à un critère de performance énergétique minimale. [...]. Un décret en Conseil d'État définit le critère de performance énergétique minimale à respecter et un calendrier de mise en œuvre échelonnée* ». Un **décret du 11 janvier 2021**²⁵⁴ a renouvelé le critère de performance énergétique en question en modifiant le décret de 2002²⁵⁵. Depuis le 1^{er} janvier 2023, un seuil maximal de consommation d'énergie finale doit ainsi être respecté en France métropolitaine. Plus précisément, l'article 1^{er} dispose qu'« *après l'article 3*²⁵⁶ *du décret du 30 janvier 2002 [...], il est inséré un article 3 bis ainsi rédigé : « Art. 3 bis. - En France métropolitaine, le logement a une consommation d'énergie, estimée par le diagnostic de performance énergétique défini à l'article L. 134-1 du code de la construction et de l'habitation*²⁵⁷, *inférieure à 450*

²⁵² Ibid.

²⁵³ L. n°89-462 du 6 juill. 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs et portant modification de la loi n°86-1290 du 23 déc. 1986, *préc.*

²⁵⁴ D. n°2021-19 du 11 janv. 2021 relatif au critère de performance énergétique dans la définition du logement décent en France métropolitaine et pris pour l'application de l'art. 17 de la loi n°2019-1147 du 8 nov. 2019 relative à l'énergie et au climat, JORF n°0011 du 13 janv. 2021, texte n°14.

²⁵⁵ D. n°2002-120 du 30 janv. 2002 relatif aux caractéristiques du logement décent pris pour l'application de l'art. 187 de la loi n°2000-1208 du 13 déc. 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains, *préc.*

²⁵⁶ Cet article est relatif aux éléments d'équipement et de confort qu'un logement doit comporter.

²⁵⁷ « *Le diagnostic de performance énergétique d'un bâtiment ou d'une partie de bâtiment est un document qui comprend la quantité d'énergie effectivement consommée ou estimée pour une utilisation standardisée du bâtiment ou de la partie de bâtiment et une classification en fonction des valeurs de référence afin que les consommateurs puissent comparer et évaluer sa performance énergétique. Il est accompagné de recommandations destinées à améliorer cette performance. [...]* ».

*kilowattheures d'énergie finale par mètre carré de surface habitable et par an. La surface habitable mentionnée à l'alinéa précédent est celle définie à l'article R. 111-2 du code de la construction et de l'habitation*²⁵⁸ ».

144. Ce décret de 2021 s'inscrit dans la **volonté du Gouvernement d'interdire la location des passoires thermiques à partir de 2028**, confortant ainsi les recommandations de la Convention citoyenne pour le climat²⁵⁹. Le Gouvernement considère que ce décret est une première étape vers l'interdiction totale de la location de tels logements : à partir de **2023**, les plus énergivores ne devaient plus pouvoir être loués. En **2025**, puis **2028**, la mesure devra être élargie pour faire en sorte que plus aucune passoire thermique des classes F et G ne soit disponible à la location²⁶⁰. Et, « *pour les deux prochaines étapes, les seuils qui s'appliqueront à partir du 1^{er} janvier 2025, puis à partir du 1^{er} janvier 2028 seront exprimés en s'appuyant sur les étiquettes du futur Diagnostic de Performance Énergétique (DPE), actuellement en cours de redéfinition et qui deviendra prochainement opposable* »²⁶¹.

145. Par ailleurs, un décret de 2023²⁶² précise, ainsi que l'indique son objet, « *les niveaux de performance minimaux et les critères relatifs aux contraintes architecturales ou patrimoniales qui font obstacle à l'atteinte de ce critère ou de ces niveaux dans la définition du logement décent. [...]* ». Sa notice rappelle qu'**à partir du 1^{er} janvier 2025, un critère de performance énergétique minimale du logement décent correspondra à un niveau de performance minimale**

²⁵⁸ Il faut aujourd'hui se référer à l'art. R. 156-1 du code de la construction et de l'habitation : « *La surface et le volume habitables d'un logement doivent être de 14 mètres carrés et de 33 mètres cubes au moins par habitant prévu lors de l'établissement du programme de construction pour les quatre premiers habitants et de 10 mètres carrés et 23 mètres cubes au moins par habitant supplémentaire au-delà du quatrième. La surface habitable d'un logement est la surface de plancher construite, après déduction des surfaces occupées par les murs, cloisons, marches et cages d'escaliers, gaines, embrasures de portes et de fenêtres. Le volume habitable correspond au total des surfaces habitables ainsi définies multipliées par les hauteurs sous plafond. Il n'est pas tenu compte de la superficie des combles non aménagés, caves, sous-sols, remises, garages, terrasses, loggias, balcons, séchoirs extérieurs au logement, vérandas, volumes vitrés prévus à l'article R. 155-1, locaux communs et autres dépendances des logements, ni des parties de locaux d'une hauteur inférieure à 1,80 mètre* ».

²⁵⁹ CONV. CITOYENNE POUR LE CLIMAT, « Se loger - Objectif 1. Rendre obligatoire la rénovation énergétique globale des bâtiments d'ici 2040 », 2020, pp. 3-4, [en ligne].

²⁶⁰ V. MIN. DE LA TRANSITION ECOLOGIQUE, « Convention citoyenne pour le climat : Barbara Pompili et Emmanuelle Wargon annoncent un élargissement de la définition d'un "logement décent" permettant d'exclure les premières passoires énergétiques du marché locatif », 13 janv. 2021, [en ligne].

²⁶¹ *Ibid.*

²⁶² D. n°2023-796 du 18 août 2023 pris pour l'application de l'article 6 et de l'article 20-1 de la loi n°89-462 du 6 juillet 1989 et adaptant les dispositions des contrats types de location de logement à usage de résidence principale, *préc.*

au sens de l'article L. 173-1-1 du code de la construction et de l'habitation²⁶³, et explique que ce décret permet notamment de préciser ce niveau de performance devant entrer en vigueur en 2025.

146. Il faut comprendre que la loi ELAN²⁶⁴ de 2018 ayant modifié l'article L. 134-3-1 du code de la construction et de l'habitation²⁶⁵ – relatif aux locations –, **les DPE ne sont désormais plus considérés comme simplement « informatifs »**. Aujourd'hui, depuis le 1^{er} juillet 2021²⁶⁶, seules les recommandations accompagnant ce DPE ne sont pas opposables. De la même façon, il n'est plus indiqué que le DPE est joint à des fins d'information²⁶⁷. À noter qu'en 2024, le mode de calcul du DPE pour les logements de moins de 40 m² a été révisé : un arrêté du 25 mars 2024²⁶⁸ a effectivement repris les seuils des différentes étiquettes énergétiques du DPE, afin de les rendre « *plus équitables et de faire sortir un certain nombre de petites surfaces de la catégorie des "passoires énergétiques". [...]. Cette mesure, qui concerne plus particulièrement les petites surfaces, vise à faire sortir un certain nombre d'habitations de la catégorie des "passoires thermiques" (catégories F et G du DPE) et de lever l'interdiction à la location prévue sur ces logements pour laisser le temps aux propriétaires d'envisager leur rénovation. 140 000 logements sont concernés* »²⁶⁹.

147. Par conséquent, les textes sont clairs sur l'intégration des logements touchés par la précarité énergétique dans la catégorie des logements indécents, conformément à la

²⁶³ L'art. L. 173-1-1 du code de la construction et de l'habitation comporte un tableau des différentes catégories dans lesquelles peuvent être classés les bâtiments ou parties de bâtiment, de la classe A (Extrêmement performants) à la classe G (Extrêmement peu performants).

²⁶⁴ L. n°2018-1021 du 23 nov. 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique, *préc.*, art. 179.

²⁶⁵ Cet article disposait qu'« *en cas de location de tout ou partie d'un immeuble bâti, le diagnostic de performance énergétique prévu par l'article L. 134-1 est joint à des fins d'information au contrat de location lors de sa conclusion, sauf s'il s'agit d'un contrat de bail rural ou lorsque ce sont des contrats de location saisonnière. Le locataire ne peut se prévaloir à l'encontre du bailleur des informations contenues dans le diagnostic de performance énergétique* ».

²⁶⁶ D. n°2020-1609 du 17 déc. 2020 relatif au diagnostic de performance énergétique et à l'affichage des informations relatives à la consommation d'énergie des logements dans les annonces et les baux immobiliers, art. 5, JORF n°0305 du 18 déc. 2020, texte n°40 : « *L'article 179 de la loi du 23 novembre 2018 susvisée entre en vigueur le 1^{er} juillet 2021* ».

²⁶⁷ V. not., DESCUBES (L.), GOURDOU (J.), « Les apports de la loi ELAN aux droits de l'environnement et de l'énergie », *Rev. EEI*, n°7, juill. 2019, étude 11, §40-41.

²⁶⁸ Arrêté du 25 mars 2024 modifiant les seuils des étiquettes du diagnostic de performance énergétique pour les logements de petites surfaces et actualisant les tarifs annuels de l'énergie, JORF n°0093 du 20 avr. 2024, texte n°15.

²⁶⁹ SERVICE-PUBLIC.FR, « Passoires thermiques : le DPE évolue au 1^{er} juillet pour les petites surfaces », mis à jour le 1^{er} juill. 2024, [en ligne].

philosophie selon laquelle un logement dans lequel les habitants ont froid ne peut être considéré comme décent. Cependant, dans la pratique, ce classement n'est pas si évident et en fonction des conditions de vie au sein d'un tel logement, son basculement dans l'habitat indigne peut sembler plus adapté.

Paragraphe 2 : Précarité énergétique et habitat indigne

148. Ce rapprochement entre précarité énergétique et habitat indigne se manifeste à travers leurs répercussions sanitaires (A), mais également à travers leurs répercussions économiques et sociales (B).

A. Des répercussions sanitaires semblables

149. Un rappel des normes supra-législatives applicables sera réalisé (1) pour considérer, ensuite, l'impact du mal-logement sur la santé (2).

1. Rappel des normes supra-législatives applicables

150. Le droit à la protection de la santé est reconnu sous une forme ou une autre par bon nombre d'instruments de protection des droits de l'homme. **En France**, l'alinéa 11 du **Préambule de la Constitution de 1946** dispose que la Nation « *garantit à tous, notamment à l'enfant, à la mère et aux vieux travailleurs, la protection de la santé* ».

151. **Sur le plan international**, l'article 25§1 de la **Déclaration universelle des droits de l'homme**²⁷⁰ affirme également l'existence un tel droit, tout comme l'article 12 du **Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels**²⁷¹. Nous pouvons

²⁷⁰ « Toute personne a droit à un niveau de vie suffisant pour assurer sa santé, son bien-être et ceux de sa famille, notamment pour l'alimentation, l'habillement, le logement, les soins médicaux ainsi que pour les services sociaux nécessaires ; elle a droit à la sécurité en cas de chômage, de maladie, d'invalidité, de veuvage, de vieillesse ou dans les autres cas de perte de ses moyens de subsistance par suite de circonstances indépendantes de sa volonté ».

²⁷¹ « 1. Les États parties au présent Pacte reconnaissent le droit qu'a toute personne de jouir du meilleur état de santé physique et mentale qu'elle soit capable d'atteindre. 2. Les mesures que les États parties au présent Pacte prendront en vue d'assurer le plein exercice de ce droit devront comprendre les mesures nécessaires pour assurer : a) La diminution de la mortalité et de

aussi évoquer des **conventions plus sectorielles** comme celle relative aux droits de l'enfant²⁷².

152. Sur le plan européen, l'article 11 de la **Charte sociale européenne**²⁷³ et l'article 35 de la **Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne**²⁷⁴ interviennent, eux aussi, en ce sens. En revanche, pour protéger la santé au niveau de la **Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales**, l'on se fonde plutôt sur le droit à la vie²⁷⁵, ou encore sur l'interdiction de faire subir des traitements inhumains ou dégradants²⁷⁶. Par exemple, concernant cette interdiction, la Cour européenne des droits de l'homme a condamné la France pour violation de l'article 3 de la Convention en l'absence de soins de rééducation dispensés à un détenu paraplégique pendant plus de trois ans²⁷⁷. Il fait toutefois rester vigilant : *« la Cour admet que le montant totalement insuffisant d'une pension et d'autres prestations sociales pour maintenir un niveau de vie minimum "peut en principe soulever une question au titre de l'article 3" »*²⁷⁸. En revanche, lorsque la Commission européenne des droits de l'Homme fut saisie relativement à une coupure d'électricité dans un

la mortalité infantile, ainsi que le développement sain de l'enfant ; b) L'amélioration de tous les aspects de l'hygiène du milieu et de l'hygiène industrielle ; c) La prophylaxie et le traitement des maladies épidémiques, endémiques, professionnelles et autres, ainsi que la lutte contre ces maladies ; d) La création de conditions propres à assurer à tous des services médicaux et une aide médicale en cas de maladie ».

²⁷² Convention internationale des droits de l'enfant adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies le 20 nov. 1989.

²⁷³ « Toute personne a le droit de bénéficier de toutes les mesures lui permettant de jouir du meilleur état de santé qu'elle puisse atteindre ».

²⁷⁴ « Toute personne a le droit d'accéder à la prévention en matière de santé et de bénéficier de soins médicaux dans les conditions établies par les législations et pratiques nationales. Un niveau élevé de protection de la santé humaine est assuré dans la définition et la mise en œuvre de toutes les politiques et actions de l'Union ».

²⁷⁵ Art. 2 de la C.E.D.H. : « 1. Le droit de toute personne à la vie est protégé par la loi. La mort ne peut être infligée à quiconque intentionnellement, sauf en exécution d'une sentence capitale prononcée par un tribunal au cas où le délit est puni de cette peine par la loi. [...] ».

²⁷⁶ Art. 3 de la C.E.D.H. : « Nul ne peut être soumis à la torture ni à des peines ou traitements inhumains ou dégradants ».

²⁷⁷ C.E.D.H., 5^{ème} sect., 19 fév. 2015, n°10401/12, *Helbal c. France* : « 63. En définitive, la Cour est d'avis que le maintien en détention du requérant n'est pas incompatible en soi avec l'article 3 de la Convention mais que les autorités nationales ne lui ont pas assuré une prise en charge propre à lui épargner des traitements contraires à cette disposition. Compte tenu de son grave handicap, et du fait qu'il souffre d'incontinence urinaire et anale, la période de détention qu'il a vécue sans pouvoir bénéficier d'aucun traitement de rééducation, et dans un établissement où il ne peut prendre des douches que grâce à l'aide d'un codétenu, sont des circonstances qui l'ont soumis à une épreuve d'une intensité qui a dépassé le niveau inévitable de souffrances inhérentes à une privation de liberté. Ces circonstances constituent un traitement dégradant prohibé par l'article 3 de la Convention et emportent violation de cette disposition. [...] » ; ROBERT (A.-G.), « Condamnation de la France pour manque de soins apportés à un détenu handicapé », *Gaz. Pal.*, n°106, 16 avr. 2015, p. 12 ; BERLAUD (C.), « Conditions de détention d'un prisonnier handicapé », *Gaz. Pal.*, n°064, 5 mars 2015, p. 30.

²⁷⁸ L'auteur cite : C.E.D.H., 2^{ème} sect., 23 avr. 2002, n°56869/00, *Larioschina c. Russie*, §3 ; avec davantage de réserve : C.E.D.H., 2^{ème} sect., 28 oct. 1999, n°40772/98, *Pančenko c. Lettonie*.

*logement social en plein hiver, elle jugea que les faits n'étaient pas suffisamment graves pour entraîner une violation de la convention*²⁷⁹ »²⁸⁰.

153. Quant au droit à la vie, il « *emporte des obligations négatives des États résidant dans l'interdiction des exécutions arbitraires. Il comprend également l'obligation positive de protéger la vie. [...]. La question est alors de savoir si un accès insuffisant à l'énergie pourrait être appréhendé sous l'angle du droit à vie. De manière générale, la précarité menace la survie des personnes* »²⁸¹. Seulement, il ne s'agit que d'une obligation de moyen, si bien qu'une sanction ne pourrait être prise à l'égard des autorités « *que dans les cas où le manque d'accès à l'énergie résultant de leur action ou de leur omission engendrerait des risques ou des dommages suffisamment directs sur la vie des personnes et que des diligences nécessaires n'auraient pas été prises pour les éviter. La situation présenterait donc un caractère exceptionnel. En effet, l'État a pour obligation de protéger la vie mais le droit à la vie "ne garantit pas le droit à une certaine qualité de vie"* »²⁸². Des solutions complémentaires peuvent alors être recherchées dans la sauvegarde de la dignité de la personne humaine »²⁸³.

154. Malgré l'existence de ces normes situées au sommet de la hiérarchie, le mal-logement est une réalité encore trop prégnante, alors pourtant qu'il a un impact considérable sur la santé.

2. Impact du mal-logement sur la santé

155. Des généralités sur l'impact du mal-logement sur la santé (a) mèneront à des explications plus précises à propos des conséquences sur la santé physique (b) et mentale (c) des occupants.

²⁷⁹ L'auteur cite : COMM. E.D.H., 9 mai 1990, n°14641/89, *Van Volsem c. Belgique* ; RUDH, 1990, p. 349, note SUDRE (F.).

²⁸⁰ KROLIK (CH.), « Le droit d'accès à l'énergie », *préc.*, p. 201.

²⁸¹ *Ibid.*, p. 198.

²⁸² L'auteur cite : C.E.D.H., 1^{ère} sect., 29 avr. 2003, n°66729/01, *Dremlyuga c. Lettonie*.

²⁸³ KROLIK (CH.), « Le droit d'accès à l'énergie », *préc.*, p. 199.

a. Généralités

156. Pour le logement, une chose est certaine : « [...] *les liens entre habitat et santé sont convaincants car ils ont été fréquemment reproduits et leur plausibilité biologique est forte. La preuve a contrario de l'importance d'un logement décent est l'état de santé des sans-abris. Les pathologies en cause sont essentiellement les maladies infectieuses, les maladies respiratoires et les accidents domestiques* »²⁸⁴.

157. **Les conséquences sanitaires de la précarité énergétique sont peu différentes de celles du logement insalubre.** Nous lisons fréquemment que le logement énergivore est inconfortable, mais ses impacts dépassent bien souvent la simple question du confort. En réalité, « *la précarité énergétique provoque l'accélération de la dégradation d'un parc immobilier qui, en France, est globalement de mauvaise qualité sans forcément être pour autant classé insalubre ou indigne, mais où les conditions de vie sont souvent insupportables* »²⁸⁵.

158. Plus précisément, l'habitat indigne est celui dont l'état, ou celui du bâtiment dans lequel il est situé, expose ses occupants à des risques manifestes pouvant porter atteinte à leur santé²⁸⁶. Rappelons que l'habitat indigne comprend ainsi les habitats en péril, les habitats insalubres²⁸⁷, les habitats exposés au plomb et responsables de saturnisme infantile, les hôtels meublés dangereux, les habitats impropres à l'habitation et les habitats suroccupés. Le logement en situation de précarité énergétique sera plutôt qualifié de logement insalubre, mais cela ne signifie pas qu'il ne peut intégrer les autres formes d'habitat indigne (par exemple, l'habitat suroccupé²⁸⁸) ; néanmoins, **s'agissant des conséquences**

²⁸⁴ HAUT CONSEIL DE LA SANTE PUBLIQUE, « Les inégalités sociales de santé : sortir de la fatalité », déc. 2009, p. 38, [en ligne].

²⁸⁵ STELLA (V.), « La précarité énergétique », in *Quand c'est le logement qui rend malade* (dir. FOND. ABBE PIERRE), préc., p. 9.

²⁸⁶ Pour la définition de l'habitat indigne : L. n°2009-323 du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion, art. 84, JORF n°0073 du 27 mars 2009, texte n°1 ; cette loi modifie l'art. 4 de la loi n°90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement (préc.).

²⁸⁷ L'art. 1331-26 du code de la santé publique définit l'habitat insalubre comme « *un immeuble, bâti ou non, vacant ou non, attenant ou non à la voie publique, un groupe d'immeubles, un îlot ou un groupe d'îlots [constituant], soit par lui-même, soit par les conditions dans lesquelles il est occupé ou exploité, un danger pour la santé des occupants ou des voisins [...]* ».

²⁸⁸ Art. L. 111-13-1 du code de la construction et de l'habitation : « *En matière de performance énergétique, l'impropriété à la destination, mentionnée à l'article L. 111-13, ne peut être retenue qu'en cas de dommages résultant d'un défaut lié aux produits, à la conception ou à la mise en œuvre de l'ouvrage, de l'un de ses éléments constitutifs ou de l'un de ses éléments d'équipement conduisant, toute condition d'usage et d'entretien prise en compte et jugée appropriée, à une surconsommation énergétique ne permettant l'utilisation de l'ouvrage qu'à un coût exorbitant* », l'art. L. 111-13 du code de la construction et de l'habitation disposant que « *tout constructeur d'un ouvrage est responsable de plein droit, envers*

sanitaires de la précarité énergétique, l'insalubrité est la catégorie d'habitat indigne la plus appropriée en ce qu'elle concerne les logements dont les caractéristiques sont de nature à porter atteinte à la vie ou à la santé de leurs habitants²⁸⁹.

159. Les risques manifestes pouvant porter atteinte à la santé des occupants, tels que prévus par la définition de l'habitat indigne, peuvent tout à fait être les mêmes que ceux d'une passoire thermique ; et, précisément, dans un habitat insalubre, il est presque automatique de retrouver des problématiques de précarité énergétique. Très souvent, les acteurs diront que **si toute situation de précarité énergétique ne révèle pas une situation de logement insalubre, en revanche, tous les logements insalubres sont des passoires thermiques**.

160. Les différences entre précarité énergétique et insalubrité sont d'emblée confuses, d'abord sur le plan de la santé physique.

b. Conséquences sur la santé physique

161. **Équipements et comportements dangereux**. Au sein des logements qualifiés d'insalubres, nous retrouvons **ceux dont les chauffages sont considérés comme dangereux** (par exemple, si leur raccordement électrique n'est pas aux normes) ; puisque les logements insalubres sont sujets à des problèmes d'isolation thermique, les occupants ont même tendance à remplacer leurs appareils par des **systèmes d'appoint au gaz ou au fuel**. Ces alternatives présentent le risque commun d'une défectuosité pouvant entraîner **intoxications au monoxyde de carbone et autres incendies**. Notons que cette intoxication est la première cause de mortalité accidentelle par toxique en France²⁹⁰. Et, parmi les conséquences d'un habitat indigne sur la santé physique de ses occupants, il existe

le maître ou l'acquéreur de l'ouvrage, des dommages, même résultant d'un vice du sol, qui compromettent la solidité de l'ouvrage ou qui, l'affectant dans l'un de ses éléments constitutifs ou l'un de ses éléments d'équipement, le rendent impropre à sa destination. Une telle responsabilité n'a point lieu si le constructeur prouve que les dommages proviennent d'une cause étrangère ».

²⁸⁹ Art. 1^{er} de la loi du 13 avr. 1850 relative au logement insalubre.

²⁹⁰ ARS DES HAUTS-DE-FRANCE, « Les risques liés au monoxyde de carbone », 4 déc. 2019, [en ligne].

– parallèlement à des cas n’ayant aucun lien avec des questions énergétiques²⁹¹–, des conséquences semblables à celles de la précarité énergétique.

162. Sans référencer toutes ces hypothèses, nous pouvons parler de la **suroccupation** des logements qui peut provoquer un **renouvellement de l’air insuffisant** et, partant, des **moisissures**. Ces dernières provoquent des pathologies respiratoires, et c’est ainsi qu’une forme de logement insalubre présente des effets similaires à un logement touché par la précarité énergétique. De même, l’habitat indigne recouvrant également des cas de mise en danger de la sécurité des occupants, des situations risquées vont à nouveau naître de deux sortes de mal-logement différentes pour aboutir à des conséquences semblables : il peut s’agir, nous l’avons dit, d’**installations électriques défectueuses**, de **systèmes de chauffage dangereux** ou encore de **murs abîmés au point de menacer de s’effondrer**. Sur ce dernier point, l’habitat insalubre peut entrer en situation de péril, étant entendu que cette dernière ne concerne que la solidité du bâti²⁹².

163. Symptômes physiques généraux. Par ailleurs, le logement dans lequel le froid règne entraînera différents symptômes dont une **fatigue importante**. En effet, face au froid, le corps humain doit redoubler d’efforts pour maintenir une température viable. De même, si la température ambiante de l’habitat diminue au point de provoquer une baisse de la température centrale en dessous de 37°C, des phénomènes de vasoconstriction cutanée se mettent en place, et cela va de pair avec une **hypertension artérielle**, une **accélération du rythme cardiaque**, une **augmentation de l’activité cardiaque** qui engendre des besoins en oxygène supplémentaires pour le cœur, etc.²⁹³. Finalement, les phénomènes de précarité énergétique peuvent déboucher sur plusieurs types de **pathologies respiratoires** en fonction des caractéristiques du logement : par exemple, une humidité trop importante provoquera parfois de l’asthme modéré, tout comme elle peut occasionner des troubles plus sévères. Plus précisément, les conséquences sanitaires varient selon le degré de gravité

²⁹¹ Par ex., une accumulation de déchets dans le contexte d’un syndrome de Diogène, ou encore la question spécifique du saturnisme infantile.

²⁹² L’art. L. 511-2 du code de la construction et de l’habitation explique la situation de péril de cette façon : « [...] 1° Les risques présentés par les murs, bâtiments ou édifices quelconques qui n’offrent pas les garanties de solidité nécessaires au maintien de la sécurité des occupants et des tiers ; [...] ».

²⁹³ MIN. DES SOLIDARITES ET DE LA SANTE, « Grand froid : professionnels de santé », mis à jour le 16 janv. 2020, [en ligne].

des conditions de vie. Ainsi, le froid excessif peut entraîner des **crises cardiaques** potentiellement mortelles, mais aussi des **hypothermies** qui peuvent provoquer des maladies respiratoires plus ou moins lourdes. Quant aux **risques de chutes**, s'ils se concrétisent, ils peuvent provoquer des tétraplégies, des fractures diverses ou de simples contusions, voire le décès de l'occupant.

164. Symptômes physiques sur les plus jeunes. Les symptômes sont globalement les mêmes que chez les adultes, notamment en ce qui concerne les pathologies respiratoires. Cependant, les **enfants** sont des êtres particulièrement vulnérables face à la précarité énergétique, si bien que ceux qui y sont exposés « *sont plus sujets au développement de rhumes et d'angines (83,8 % contre 59,3 % des enfants non exposés), aux difficultés et sifflements respiratoires (près de 30 % des enfants exposés, contre seulement 7,1 % des enfants non exposés) ou encore aux irritations des yeux (23,4 % des enfants exposés contre 7,2 % des enfants non exposés)* »²⁹⁴. Chez les **bébés**, l'on constate que ceux vivant dans des logements insuffisamment chauffés ont plus de difficultés à prendre du poids que les autres et sont plus susceptibles de développer, par exemple, des anomalies de croissance. Ces sujets sont d'autant plus fragiles qu'une exposition à de telles conditions d'habitat pourrait avoir une incidence majeure sur leur état de santé futur.

165. Symptômes physiques sur les plus âgés. L'urgence se comprend davantage quand l'on sait que **les plus de 60 ans** représentent 55 % des individus concernés par la précarité énergétique²⁹⁵. Les seniors ont en effet ceci de particulier qu'ils passent une partie importante de leurs journées à domicile, quand ils sont à la retraite. Les coûts énergétiques que cette situation implique sont donc plus élevés. Par ailleurs, les personnes âgées sont sans doute plus vulnérables au ressenti du froid et de la chaleur, si bien qu'elles auront tendance à beaucoup chauffer l'hiver et, parfois, à utiliser un climatiseur l'été. Les dépenses énergétiques peuvent alors être considérables, d'autant plus si elles vivent dans des passoires thermiques.

²⁹⁴ DOMERGUE (M.), TAOUSSI (L.), « Le mal-logement, déterminant sous-estimé de la santé », *La Santé en action*, n°437, sept. 2016, p. 20, [en ligne].

²⁹⁵ ADEME, « La précarité énergétique », mis à jour le 10 août 2018, [en ligne].

166. Renonciation, volontaire ou non, aux soins nécessaires. Il arrive que les sujets refusent de se faire soigner en raison des coûts économiques que cela peut impliquer. Ils sont alors dans une logique d'arbitrage des dépenses. Mais, plus grave encore, le personnel médical peut lui-même refuser certains soins précisément en raison des mauvaises conditions d'habitat du patient. La Fondation Abbé Pierre nous en donne un exemple très éclairant : « *handicapée suite à une attaque cérébrale à l'âge de 18 ans, Mme C. occupe un petit F2 à Aubervilliers, suivi dans le cadre du Plan local de lutte contre l'habitat indigne. Situé au 3^e étage sans ascenseur, le logement présente des problèmes de moisissures causées par des infiltrations d'eau (fissures sur façade, taux d'humidité à 85 %). Les escaliers sont étroits (1,70 m de hauteur sous plafond) et irréguliers. Souffrant d'insuffisance cardiaque grave, Mme C. attend une transplantation depuis plusieurs années, mais celle-ci a déjà été refusée par les médecins en raison de ses conditions de logement : non adaptées aux soins de suite nécessaires, celles-ci pourraient mettre en péril les chances de réussite de l'opération* »²⁹⁶.

167. Travaux et propositions sur les liens entre précarité énergétique et santé.

L'Angleterre est un exemple de choix en matière d'étude de l'impact sanitaire de la précarité énergétique. Le pays a mis en place, en 2006, un ***Housing Health & Safety Rating System*** ou ***HHSRS*** (pour « Système d'évaluation logement, santé et sécurité ») ; il s'agit d'« *une méthode évaluant les effets potentiels des différents défauts du logement sur la santé et la sécurité des occupants* »²⁹⁷. Grâce aux **diverses études menées notamment en Angleterre**, l'on peut identifier certaines des conséquences de la précarité énergétique : humidité et développement des moisissures, froid excessif, logement surchauffé, amiante, monoxyde de carbone, plomb, radiation, etc. Sont également observés des problèmes d'hygiène domestique (nuisibles, ordures ménagères, etc.) et de sécurité alimentaire, des dysfonctionnements au niveau des sanitaires et de l'assainissement, mais également de l'accès à l'eau potable, etc.²⁹⁸.

168. Le ***HHSRS*** classe les pathologies qui s'en suivent en fonction de leur degré de dangerosité et du degré d'incapacité subséquent, et ce à partir des consultations médicales répertoriées. La classe 4, dite « modérée », comprend les petites fractures, le stress et les

²⁹⁶ FOND. ABBÉ PIERRE, « L'état du mal-logement en France », 21^{ème} rapp. annuel, 2016, p. 78, [en ligne].

²⁹⁷ ORMANDY (D.), « Le coût du mal-logement : l'expérience anglaise », in *Quand c'est le logement qui rend malade* (dir. FOND. ABBÉ PIERRE), *préc.*, p. 12.

²⁹⁸ *Ibid.*

troubles physiques qu'il peut engendrer, les commotions légères, les contusions corporelles sérieuses, ou encore la toux et les rhumes chroniques et réguliers. La classe 3 est dite « sérieuse » et regroupe les rhinites, l'hypertension, les troubles du sommeil, les troubles intestinaux, les migraines chroniques et sévères et autres pertes de doigts. La classe 2, qui traite des pathologies dites « sévères », est celle dans laquelle nous retrouvons l'asthme, les maladies respiratoires non malignes, le saturnisme, les accidents vasculaires cérébraux modérés, les confusions chroniques, les fractures sérieuses, etc. Enfin, dans la classe 1, les pathologies présentées comme « extrêmes » sont pour partie recensées : les tétraplégies définitives, les cancers du poumon, les pneumonies chroniques et sévères, les états végétatifs chroniques, les brûlures à 80 % ou plus et les décès²⁹⁹.

169. Nous pouvons également citer deux dernières études en ce sens : l'étude ***Large Analysis and Review of European housing*** ou *LARES* de 2005, effectuée auprès de 3 373 foyers de huit villes d'Europe, montre les corrélations qui peuvent exister entre une ou des caractéristique(s) de la précarité énergétique et un ou des symptôme(s) : les crises d'asthme et les diarrhées dues à l'humidité et aux moisissures, l'hypertension due à l'inconfort thermique, etc. Cette étude généraliste est précisée par un **rapport d'expertise collective de l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail** de 2016, lequel nous informe « *que la présence d'humidité et/ou de moisissures contribue à la dégradation de la qualité de l'air du logement et peut générer des impacts sanitaires. Plus particulièrement : Développement (ou exacerbation) de l'asthme, notamment chez les enfants exposés de manière précoce (et génétiquement prédisposés) ; Réactions allergiques : maux de gorge, conjonctivite, rhinite allergique, etc. ; [...]* »³⁰⁰.

170. Cette problématique dépasse donc nos frontières : au niveau européen, nombreux sont les acteurs qui cherchent des solutions. Par exemple, des **propositions de directives** expliquent que « *des bâtiments plus efficaces garantissent des niveaux de confort et de bien-être plus élevés pour leurs occupants et contribuent à une meilleure santé en réduisant la mortalité et la morbidité liées à un*

²⁹⁹ *Ibid.*

³⁰⁰ Pour l'ensemble : AG2R LA MONDIALE, « Les risques sanitaires de la précarité énergétique. Synthèse des travaux de recherche et études réalisées dans le domaine », nov. 2018, p. 5, [en ligne].

mauvais climat intérieur»³⁰¹. Des avis traitent aussi cette question en faisant notamment remarquer « *que la précarité énergétique ne concerne pas seulement l'état du logement, mais qu'elle a aussi une incidence directe sur la santé physique et mentale des personnes concernées et qu'elle les entrave dans leurs relations sociales, leur apprentissage, leurs perspectives entrepreneuriales et de nombreuses autres activités ; [...]* », tout en invitant « *la Commission européenne à proposer des objectifs concrets pour la réduction de la précarité énergétique à l'horizon 2030 et son élimination à l'horizon 2050 ; [...]* »³⁰².

171. Sans qu'il soit nécessaire de donner davantage d'exemples de conséquences de la précarité énergétique sur la santé physique des habitants concernés, l'on comprend que la lutte contre cette forme de mal-logement a réellement besoin d'une place de choix dans les politiques publiques. En effet, à l'instar des autres formes de mal-logement, la précarité énergétique peut avoir des effets profondément négatifs sur la santé physique des personnes, allant parfois jusqu'à des pathologies mortelles ; la santé mentale n'est même pas vraiment épargnée.

c. Conséquences sur la santé mentale

172. Les répercussions sur la santé mentale ou psychologique des habitants ne doivent pas être prises à la légère. Et, sans qu'il ne soit nécessaire de les rappeler, les textes prévoyant un droit à la protection de la santé sont ici également invocables dans la mesure où ils n'excluent nullement la santé mentale de leur champ d'application.

173. **Éléments de définition.** La **Fédération pour la recherche sur le cerveau** insiste sur un point essentiel, mais trop souvent négligé : la santé mentale est bel et bien une composante de la santé. C'est « *un état de bien-être, une aptitude de l'esprit à fonctionner normalement et répondre de manière appropriée aux stimuli de l'environnement. On parle alors de troubles mentaux lorsque cet état de bien-être est perturbé par des affections psychiatriques. L'individu est alors dans l'incapacité de s'adapter aux situations difficiles voire douloureuses et de maintenir son équilibre*

³⁰¹ Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil du 30 nov. 2016 modifiant la directive 2010/31/UE sur la performance énergétique des bâtiments.

³⁰² Avis du Comité européen des régions, « La gouvernance à plusieurs niveaux et la coopération transsectorielle pour lutter contre la précarité énergétique », JO du 29 nov. 2019, n°C404, p. 0053.

psychique »³⁰³. L'**Organisation mondiale de la santé** nous explique, quant à elle, que « *la santé mentale fait l'objet d'un large éventail d'activités qui relèvent directement ou indirectement du "bien-être", tel qu'il figure dans la définition de la santé établie par l'OMS comme étant "un état de complet bien-être physique, mental et social, et [qui] ne consiste pas seulement en une absence de maladie ou d'infirmité"* »³⁰⁴.

174. Constat d'un moindre intérêt accordé à la santé mentale qu'à la santé physique. La santé mentale demeure un **sujet trop souvent tabou**. D'aucuns parlent même de « *négligence des problèmes de santé mentale* », en expliquant que « *la conception de soins primaires pour la santé mentale n'a pas encore été envisagée dans la plupart des pays. Manque de soutien politique, mauvaise gestion, surcharge des services de santé, voire la résistance des décideurs et des professionnels de la santé, sont les principaux freins* ». Plus encore, « *de nombreux pays continuent à adopter une approche du soin en santé mentale centrée sur l'hospitalisation, des traitements en grande partie inefficaces et potentiellement à risque de violations des droits de l'homme* »³⁰⁵.

175. Les raisons de cette négligence de la santé mentale se trouveraient dans l'absence – réelle ou prétendue – d'urgence, la désinformation et la concurrence entre les besoins de développement, pour reprendre les mots de l'OMS. Cette dernière rappelle toutefois que les pathologies mentales se positionnent parmi les principales causes de morbidité et d'incapacité dans le monde (les troubles dépressifs se situant en quatrième position dans la charge mondiale de morbidité et étant en bonne voie pour se placer en deuxième position, derrière les cardiopathies ischémiques)³⁰⁶.

176. Liens entre mal-logement et santé mentale. Nul besoin d'être particulièrement sensible à cette question pour imaginer que le mal-logement puisse être à l'origine de troubles mentaux. À ce sujet, l'on peut à nouveau citer l'OMS, qui explique que « *la santé mentale et le bien-être psychologique dépendent non seulement des ressources psychiques d'une personne mais*

³⁰³ FED. POUR LA RECHERCHE SUR LE CERVEAU, « Les maladies psychiatriques et les troubles du comportement », [en ligne].

³⁰⁴ OMS, « Santé mentale », [en ligne].

³⁰⁵ FUNK (M.), BENRADIA (I.), ROELANDT (J.-L.), « Santé mentale et soins de santé primaires : une perspective globale », *L'information psychiatrique*, 2014/5, vol. 90, pp. 331-339.

³⁰⁶ OMS, « Rapport sur la santé dans le monde. Une personne sur quatre souffre de troubles mentaux », [en ligne].

aussi du contexte social dans lequel elle se trouve et de l'environnement dans lequel elle évolue. Ces déterminants s'influencent mutuellement de façon dynamique et peuvent tout autant menacer ou protéger l'état de santé mentale de la personne »³⁰⁷.

177. Ce qui est désormais certain, c'est que le mal-logement est un facteur d'accroissement des inégalités, y compris en matière de santé mentale. Il existe **deux écoles de pensée** : celle selon laquelle de mauvaises conditions de logement sont génératrices de stress et autres désordres psychiques non existants au préalable (c'est l'**hypothèse « du stress »**), et celle selon laquelle les sujets souffrant déjà d'une maladie mentale sont entraînés vers le mal-logement et les privations (c'est l'**hypothèse « de la dérive »**). Mais, quoi qu'il en soit, un sujet victime de troubles dépressifs verra sa santé mentale aggravée dans un logement en situation de précarité énergétique³⁰⁸.

178. **Exemples.** Précisons avant tout que contrairement aux conséquences sur la santé physique que présente le mal-logement, celles sur la santé mentale sont délicates à illustrer dans la mesure où d'autres causes peuvent être responsables des troubles psychologiques concernés (alcoolisme, tabagisme, âge, corpulence, etc.). En tous les cas, une situation de mal-logement générera du **stress**, voire de l'**anxiété**, tout particulièrement en ce qui concerne la précarité énergétique, qui a un coût très important pour les ménages qui, bien souvent, sont déjà victimes de problèmes financiers par ailleurs. Ces circonstances peuvent provoquer des **troubles dépressifs, accompagnés ou non d'idées suicidaires**. Parfois encore, une telle situation aura un **impact fort négatif sur l'estime que les sujets ont d'eux-mêmes**.

179. **Chez les plus jeunes**, l'étude NATCEN (*National Centre for Social Research*) note que « *plus d'un quart des adolescents vivant dans des logements froids était à risque de multiples problèmes de santé mentale. Les conditions de logement peuvent également altérer la concentration et la motivation chez*

³⁰⁷ OMS, « Les risques pour la santé mentale : aperçu des vulnérabilités et des facteurs de risque. Document de base établi par le Secrétariat de l'OMS en vue de l'élaboration d'un plan d'action global sur la santé mentale », 27 août 2012, p. 2, [en ligne].

³⁰⁸ BARONNET (J.), « Les coûts économiques, sociaux et sanitaires du mal logement », *Recherche sociale*, 2012/4, n°204, pp. 7-85.

*les enfants, affectant négativement les performances scolaires, le bien-être émotionnel et la résilience »*³⁰⁹. Quant à l'étude Barnes *et al.* de 2008, elle démontre « *que 28 % des adolescents de l'échantillon vivant en situation de précarité énergétique présentent des troubles mentaux multiples (c'est-à-dire des adolescents présentant 4 symptômes mentaux négatifs ou plus) contre 4 % des adolescents vivant dans des logements convenablement chauffés »*³¹⁰. Les études s'entendent pour considérer que le manque d'intimité peut être tenu pour responsable.

180. Les similitudes entre la précarité énergétique et l'habitat indigne sont donc, sur ce plan, particulièrement manifestes, puisque les symptômes que ces deux formes de mal-logement peuvent présenter entraînent des conséquences semblables sur la santé de leurs occupants. De ce fait, la santé physique et mentale des habitants doit être prise en compte de la façon la plus sérieuse possible, en raison des nombreux risques qui planent sur elle dès lors qu'un foyer se trouve en situation, tout particulièrement – pour ce qui nous concerne –, de précarité énergétique. Il en va de même pour les conséquences économiques et sociales.

B. Des répercussions économiques et sociales semblables

181. Éléments de rapprochement. Les répercussions économiques et sociales de la précarité énergétique peuvent fortement se rapprocher de celles que subissent les ménages vivant dans un habitat indigne. En effet, à l'instar de l'habitat insalubre, le logement en situation de précarité énergétique emporte son lot de conséquences sociales, et notamment dans les **relations familiales**. Cela se constate aussi en matière financière, puisque les ménages seront souvent forcés de procéder à des **arbitrages budgétaires** ; en ce sens, « *la nécessité de restriction des dépenses, peut ainsi entraîner un arbitrage de consommation entre les différents*

³⁰⁹ HOST (S.), GRANGE (D.), METTETAL (L.), DUBOIS (U.), « Précarité énergétique et santé : état des connaissances et situation en Île-de-France », étude publiée par l'Observatoire régional de santé Île-de-France, mai 2014, p. 12, [en ligne].

³¹⁰ AG2R LA MONDIALE, « Les risques sanitaires de la précarité énergétique Synthèse des travaux de recherche et études réalisées dans le domaine », *préc.*, p. 8.

*membres d'un ménage. Il apparaît que les personnes malades ou les enfants sont souvent privilégiés dans ces arbitrages »*³¹¹.

182. En dehors du cadre familial, c'est la **vie sociale extérieure** qui est impactée, en raison de la gêne, voire de la honte que peuvent ressentir les occupants. Concrètement, ils ne souhaitent pas recevoir en raison des moisissures – et de l'hygiène du logement –, ou bien encore à cause des températures trop faibles. Plus précisément, *« le ménage peut alors ne pas inviter chez lui, voire refuser les invitations pour ne pas avoir à les rendre. Dans certains cas on constate également un repli du ménage sur soi, et une concentration des activités dans le logement au détriment des activités à l'extérieur »*³¹². Si les invitations adressées à des personnes extérieures au foyer sont rares, les sorties ne sont pas beaucoup plus fréquentes, notamment pour des raisons financières.

183. Une autre des conséquences socio-économiques de la précarité énergétique touche la **scolarité** et la **vie professionnelle** ; elle n'est pas nécessairement celle à laquelle l'on pourrait s'attendre, pourtant les dommages sont ici loin d'être limités. À propos de la scolarité, les activités statiques sont difficiles, ce qui pose un problème pour les devoirs des enfants et adolescents³¹³. Les conséquences sanitaires, responsables de pathologies, auront aussi un impact sur les résultats scolaires. À propos de la vie professionnelle, il reste difficile de recenser les répercussions que peut avoir la précarité énergétique tant les études sur le sujet sont rares. Néanmoins, à la manière de l'habitat indigne, les incidences se manifesteront sur l'état de santé, ou encore sur l'insuffisance des revenus pour se déplacer jusqu'au lieu de travail (et notamment pour les ménages en zone rurale).

184. **Difficultés d'identification.** Il faut bien admettre que les répercussions sociales de la précarité énergétique ne sont pas évidentes à cerner : elles restent difficilement quantifiables et, par ailleurs, les ménages concernés peuvent tout à fait être dans une telle situation d'isolement sans que le logement n'en soit la raison initiale. Souvent, la précarité énergétique n'est qu'un symptôme de la précarité et de l'exclusion sociales. Or, *« un ménage*

³¹¹ ONPE, « Revue bibliographique "Conséquences, Usages et Coûts induits de la précarité énergétique" », 2017, p. 4, [en ligne].

³¹² *Ibid.*, p. 5.

³¹³ RAPPEL, « Quelles sont les conséquences de la précarité énergétique ? », [en ligne].

disposant initialement d'un tissu social et familial à même de l'aider est [...] mieux protégé contre une situation de précarité énergétique »³¹⁴.

185. Problématique de la privation et de l'arbitrage budgétaire. L'un des phénomènes les plus frappants, pour ce qui concerne les conséquences économiques et sociales (et même sanitaires), reste celui de la privation : pour payer leurs factures, les ménages doivent procéder à des arbitrages qui vont toucher les loisirs, mais également l'alimentation ou encore l'achat de vêtements. Il en ira de même en matière de dépenses de santé. Ce phénomène, de nouveau, s'observe à l'identique dans un habitat indigne.

186. Finalement, les conséquences de la précarité énergétique et de l'habitat indigne sont sensiblement similaires et ne permettent pas de distinguer une forme de mal-logement de l'autre. Ce n'est donc pas grâce à elles que les acteurs pourront répondre à la question de savoir si un habitat très dégradé (insalubre, en péril, etc.) est également une passoire thermique ou non. Si les textes intègrent la précarité énergétique dans les situations d'indécence, la pratique peut parfois démontrer qu'une passoire thermique emporte des conséquences bien plus importantes, se rapprochant fortement de celles d'un habitat indigne. En effet, il faut prendre en compte le degré de précarité énergétique pour classer un logement touché par ce phénomène soit dans la catégorie du logement indécemment, soit dans celle de l'habitat indigne. La classification proposée à ce jour n'est donc pas tout à fait satisfaisante.

187. Partant, les conséquences des diverses formes de mal-logement se rejoignent alors que l'enjeu est bien d'identifier ce qui relève de questions de confort et ce qui relève d'atteintes à la dignité de la personne humaine. Et, par ailleurs, l'analogie des symptômes se constate aussi outre-mer, où les habitats qualifiés d'informels ne sont pas épargnés par la précarité énergétique.

³¹⁴ ONPE, « Revue bibliographique "Conséquences, Usages et Coûts induits de la précarité énergétique" », *préc.*, p. 7.

Paragraphe 3 : Le cas particulier de l’Outre-mer : précarité énergétique et habitat informel

188. Nous verrons d’abord que les territoires d’Outre-mer sont fortement touchés par la problématique générale du mal-logement (A). Puis, nous constaterons que la précarité énergétique ne leur est pas inconnue, mais que compte tenu des spécificités ultra-marines, la classification ainsi conçue ne semble pas appropriée (B).

A. Le mal-logement outre-mer

189. Outre-mer, les problématiques du logement sont prégnantes. En revanche, **nous y parlerons davantage d’habitat informel, sans exclure l’habitat indigne pour autant** : dénommés ainsi par la loi³¹⁵, « *sont constitutifs d’un habitat informel les locaux ou les installations à usage d’habitation édifiés majoritairement sans droit ni titre sur le terrain d’assiette, dénués d’alimentation en eau potable ou de réseaux de collecte des eaux usées et des eaux pluviales, ou de voiries ou d’équipements collectifs propres à en assurer la desserte, la salubrité et la sécurité dans des conditions satisfaisantes* »³¹⁶. Si le législateur est intervenu en ce sens, c’est parce que l’appréhension du mal-logement ne pouvait être la même en métropole et outre-mer en raison des **différences climatiques majeures**. Des politiques publiques identiques n’auraient effectivement pas beaucoup de sens.

190. Toutefois, cela ne signifie pas que le logement indécent et l’habitat indigne seraient ignorés au profit de l’habitat informel. Au contraire, puisque « *la problématique de l’habitat indigne en Outre-mer recouvre un continuum de situations : de l’habitat informel dont le bâti est plus ou moins confortable mais le statut toujours précaire aux situations d’habitat indigne dans les centres-anciens ou le parc social vieillissant, en passant par des formes "d’habitat traditionnel" jamais réhabilitées* »³¹⁷. Quant aux **manifestations de l’habitat informel**, l’on trouve « *des maisons "en dur"*

³¹⁵ L. n°2011-725 du 23 juin 2011 portant dispositions particulières relatives aux quartiers d’habitat informel et à la lutte contre l’habitat indigne dans les départements et régions d’Outre-mer, JORF n°0147 du 26 juin 2011, texte n°1.

³¹⁶ L. n°90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement, *préc.*, art. 1-1.

³¹⁷ FOND. ABBE PIERRE, « L’état du mal-logement en France », 26^{ème} rapp. annuel, 2021, p. 258, [en ligne].

(parpaings, briques, etc.), des abris faits de matériaux de récupération (bois, tôle, etc.), etc. Ces constructions peuvent être diffuses et se nicher dans des secteurs urbains (centre-ville de Pointe-à-Pitre ou de Fort-de-France par exemple) ou ruraux (les Hauts à La Réunion), ou au contraire former d'importants bidonvilles, notamment à Mayotte et en Guyane »³¹⁸.

191. En ce qui concerne l'**habitat indigne**, ses conséquences sont les mêmes qu'en métropole : il « expose les occupants à des risques manifestes pouvant porter atteinte à leur sécurité physique ou à leur santé »³¹⁹. Qu'il s'agisse de logements insalubres, en péril ou encore impropres à cet usage, ils constituent tous un déni de la nécessité de sauvegarder la dignité de la personne humaine.

192. Cependant, il faut tout de même prendre en compte l'une des particularités ultra-marines, à savoir l'existence d'**habitats traditionnels** : par exemple, les carbets et les cases des Noirs marrons de Guyane³²⁰, constitués de bois, de tôles ondulées ou de paille, sans alimentation en eau potable ou en électricité. L'absence de réseaux d'évacuation des eaux usées et de ramassage des ordures ménagères conclut leur classement dans la catégorie de l'insalubrité³²¹.

193. En tout état de cause, et pour donner **quelques exemples chiffrés**, 31 % des logements guadeloupéens présentent un défaut grave de confort, et 10 % en cumulent au moins deux, tout comme en Martinique. En Guyane, le pourcentage de ménages confrontés à au moins un défaut grave monte même à 47 %³²². Dès lors, ces problématiques communes à la métropole, ou propres aux territoires ultra-marins, emportent un taux important d'habitats indignes : environ 100 000 logements, dont 11 000 considérés comme insalubres, soit plus de 12 % du parc total de logements³²³. Néanmoins, il faut prendre en considération

³¹⁸ *Ibid.*

³¹⁹ L. n°90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement, art. 1-1, *préc.*

³²⁰ MALLE (M.-P.), « La maison des Noirs marrons de Guyane », *In Situ - Revue des patrimoines*, n°5, déc. 2004, [en ligne] : « C'est ainsi que l'on désignait, non pour leur couleur mais à cause du mot espagnol cimarron (*fugitif*), les esclaves noirs qui s'échappaient des plantations. [...] ».

³²¹ Rapp. d'information n°88 (2006-2007) de M. Henri TORRE, fait au nom de la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation sur le logement en outre-mer, déposé le 23 nov. 2006.

³²² FOND. ABBE PIERRE, « L'état du mal-logement en France », 2021, *préc.*, p. 261.

³²³ MIN. DE LA TRANSITION ECOLOGIQUE, « Lutte contre l'habitat indigne et insalubre en outre-mer », 28 sept. 2020, [en ligne].

les spécificités de chaque territoire, car dans les cinq départements d’Outre-mer³²⁴, certains remarquent une baisse de l’insalubrité parallèle à une augmentation des cas isolés, quand d’autres doivent composer avec le vieillissement de la population (notamment les Antilles)³²⁵.

194. Prise en charge par les pouvoirs publics. Les pouvoirs publics semblent parfois penser que les conséquences de l’indécence ne sont pas les mêmes en métropole que dans les territoires d’Outre-mer, puisque l’article 3 du **décret Décence** de 2002³²⁶ indique que « *dans les logements situés dans les départements d’outre-mer, les dispositions relatives à l’alimentation en eau chaude prévues aux 4 et 5*³²⁷ [...] *ne sont pas applicables* ». Toutefois, les pouvoirs publics prennent peu à peu conscience de l’urgence de la situation ultra-marine en étoffant le droit applicable au logement. C’est par exemple le cas avec la **loi ÉLAN**³²⁸ qui, dans son article 197, renforce les pouvoirs de police du préfet en Guyane et à Mayotte : en présence d’habitats informels, « *le représentant de l’État dans le département peut, par arrêté, ordonner aux occupants de ces locaux ou installations d’évacuer les lieux et aux propriétaires de procéder à leur démolition à l’issue de l’évacuation. L’arrêté prescrit toutes mesures nécessaires pour empêcher l’accès et l’usage de cet ensemble de locaux ou installations au fur et à mesure de leur évacuation. [...]* ». Plus encore, « *lorsqu’il est constaté, par procès-verbal dressé par un officier de police judiciaire, qu’un local ou une installation est en cours d’édification sans droit ni titre dans un secteur d’habitat informel [...], le représentant de l’État dans le département peut, par arrêté, ordonner au propriétaire de procéder à sa démolition dans un délai de vingt-quatre heures à compter de la notification de l’acte, [...]* ».

³²⁴ La Guadeloupe, la Guyane, La Réunion, la Martinique et Mayotte ; si l’on y ajoute la Nouvelle-Calédonie, la Polynésie française, Saint-Barthélemy, Saint-Martin, Saint-Pierre-et-Miquelon, les Terres Australes et Antarctiques Françaises et les îles de Wallis-et-Futuna, l’on parle alors des territoires d’Outre-mer.

³²⁵ MIN. DES OUTRE-MER, « Plan logement Outre-mer, 2019-2022 », version du 27 nov. 2019, p. 9, [en ligne].

³²⁶ D. n°2002-120 du 30 janv. 2002 relatif aux caractéristiques du logement décent pris pour l’application de l’art. 187 de la loi n°2000-1208 du 13 déc. 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains, *préc.*

³²⁷ « *Le logement comporte les éléments d’équipement et de confort suivants : [...]* 4. *Une cuisine ou un coin cuisine aménagé de manière à recevoir un appareil de cuisson et comprenant un évier raccordé à une installation d’alimentation en eau chaude et froide et à une installation d’évacuation des eaux usées ; 5. Une installation sanitaire intérieure au logement comprenant un w.-c., séparé de la cuisine et de la pièce où sont pris les repas, et un équipement pour la toilette corporelle, comportant une baignoire ou une douche, aménagé de manière à garantir l’intimité personnelle, alimenté en eau chaude et froide et muni d’une évacuation des eaux usées. L’installation sanitaire d’un logement d’une seule pièce peut être limitée à un w.-c. extérieur au logement à condition que ce w.-c. soit situé dans le même bâtiment et facilement accessible* ».

³²⁸ L. n°2018-1021 du 23 nov. 2018 portant évolution du logement, de l’aménagement et du numérique, *préc.*

195. De plus, pour la Guadeloupe, la Guyane, la Martinique, La Réunion, Mayotte, Saint-Barthélemy et Saint-Martin, la **loi de finances pour 2020**³²⁹ avait aussi prévu une aide à l'accession sociale et à la sortie de l'insalubrité pour la prise en charge des dépenses assimilées aux loyers mentionnées à l'article L. 823-3 du code de la construction et de l'habitation³³⁰. Pour donner un ultime exemple, en 2017 – avec la **loi relative à l'égalité réelle outre-mer** –, les autorités semblent avoir pris la mesure du problème : « *La République s'assigne pour objectif la construction de 150 000 logements dans les outre-mer au cours des dix années suivant la promulgation de la présente loi. Cet objectif est décliné territorialement, en tenant compte des besoins de réhabilitation* »³³¹. Reste que la situation ne s'est guère améliorée à ce jour, y compris en matière d'énergie.

196. Ainsi, nous constatons que l'habitat ultra-marin souffre des mêmes problématiques qu'en métropole, mais à des degrés souvent plus importants. Éloignés de l'Hexagone et soumis à des conditions climatiques différentes, ces territoires peuvent sembler à l'abri du phénomène de précarité énergétique. Or, considérer qu'ils ne sont pas touchés serait une erreur.

B. La précarité énergétique outre-mer

197. L'appréhension et le traitement de la précarité énergétique outre-mer sont distincts de ce qui existe en métropole, en raison tant des spécificités climatiques ultra-marines (1) que des spécificités des caractéristiques des logements ultra-marins et de leurs normes (2).

³²⁹ L. n°2019-1479 du 28 déc. 2019 de finances pour 2020, art. 209, JORF n°0302 du 29 déc. 2019, texte n°1.

³³⁰ Cet article nous donne notamment l'exemple, en tant que dépenses assimilées aux loyers, des mensualités acquittées au titre des charges de remboursement des prêts contractés pour l'acquisition du logement ou son amélioration.

³³¹ L. n°2017-256 du 28 fév. 2017 de programmation relative à l'égalité réelle outre-mer et portant autres dispositions en matière sociale et économique, art. 3, JORF n°0051 du 1^{er} mars 2017, texte n°1.

1. Les spécificités climatiques ultra-marines

198. L'une des manières de vulgariser la définition de la précarité énergétique consiste à expliquer qu'il s'agit d'un phénomène touchant des logements que les habitants n'arrivent pas à chauffer correctement, et dans lesquels ils ont donc froid. Or, en réalité, la précarité énergétique n'est pas réservée aux basses températures, et rien dans sa définition légale ne laisse penser que seul le problème du chauffage serait concerné : *« est en situation de précarité énergétique [...] une personne qui éprouve dans son logement des difficultés particulières à disposer de la fourniture d'énergie nécessaire à la satisfaction de ses besoins élémentaires en raison de l'inadaptation de ses ressources ou de ses conditions d'habitat »*³³². Le chauffage n'en est qu'un exemple, même s'il est vrai qu'il est particulièrement caractéristique en métropole³³³. **Dans les territoires ultra-marins, seule l'île de la Réunion rencontre cette problématique relative au froid**, car l'hiver austral – s'étendant de mai à octobre – provoque des températures certes douces, mais toujours plus fraîches que le reste de l'année (en moyenne, 20 degrés Celsius sur les côtes). Surtout, dans les montagnes réunionnaises, les températures oscillent entre 5 et 15 degrés Celsius ; *« il peut [même] neiger dans les hauteurs de l'île au cours de cette période. Le piton de la fournaise était recouvert d'un manteau blanc lors de l'hiver 2006 »*³³⁴. Cette précarité énergétique liée au froid à la Réunion toucherait quelque 11 000 ménages vivant à une altitude supérieure à 400 mètres³³⁵.

199. Cependant, exception faite de l'île de la Réunion, **les territoires d'Outre-mer sont plutôt concernés par les problématiques de chaleur**. Il s'agit même, plus précisément, d'un problème dans un problème, puisque lesdites problématiques sont différentes de celles existant en métropole, mais elles le sont également entre les territoires eux-mêmes. Finalement, *« la notion de précarité énergétique est à replacer dans un contexte climatique et un cadre bâti très différents de ceux vécus en métropole par les ménages. Le climat tropical ou équatorial rend les besoins en chauffage quasi inexistant dans ces territoires et entraîne des usages de l'énergie différents (rafraîchissement). Le parc bâti se caractérise par ailleurs par des normes de décence et de confort moins*

³³² L. n°90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement, art. 1-1, *préc.*

³³³ Étant entendu que le dérèglement climatique commence sérieusement à révéler des problématiques liées au ressenti du chaud en métropole.

³³⁴ MIN. DES OUTRE-MER, « La Réunion », 29 nov. 2016, [en ligne].

³³⁵ ONPE, « Qui sont les ménages en précarité énergétique dans les Territoires d'Outre-Mer ? », *préc.*, p. 12.

contraignantes qu'en métropole et par une part d'habitat informel beaucoup plus importante. Ce contexte climatique et bâti peut entraîner une redéfinition des besoins élémentaires en énergie »³³⁶.

200. Le climat ultra-marin diffère sensiblement du climat métropolitain, mais il faut également prendre en compte les spécificités des caractéristiques des logements ultra-marins et de leurs normes.

2. Les spécificités des caractéristiques des logements ultra-marins et de leurs normes

201. Les **normes** diffèrent entre la métropole et les territoires d'Outre-mer : les **règles de décence** ne sont pas équivalentes³³⁷, si bien que la performance énergétique des bâtiments ne saurait remplir les critères imposés à un habitat métropolitain. Plus encore, les ménages sont plus vulnérables, car en l'absence de dispositions tout aussi protectrices que dans l'Hexagone, rien ne les prémunit de vivre dans un logement que nul ne pourrait – de bonne foi – qualifier de décent.

202. Par ailleurs, l'Outre-mer est souvent confrontée à des difficultés d'accès à l'électricité, résolues par des pratiques pouvant s'avérer sinon dangereuses, *a minima* fort coûteuses : il s'agira de partages de compteurs, de raccordements aventureux, de vols par branchements sauvages, etc. Or, cette fois-ci, les **normes de sécurité** sont les mêmes en métropole et outre-mer, puisque la **norme NFC 15-100**³³⁸ s'applique sur l'ensemble du territoire français. Cette norme est une norme électrique dont la prise en compte est obligatoire dans la construction, la rénovation ou l'agrandissement d'un logement³³⁹ ; concrètement, elle définit le nombre de prises de courant par pièce, les points d'éclairage nécessaires, les circuits pour les équipements électriques, etc.³⁴⁰

³³⁶ *Ibid.*, p. 11.

³³⁷ *Supra*, §194.

³³⁹ V. par ex., arrêté du 3 août 2016 portant réglementation des installations électriques des bâtiments d'habitation, JORF n°0183 du 7 août 2016, texte n°17.

³⁴⁰ ENGIE, « Comprendre et mettre en œuvre la norme électrique NFC 15-100 », mis à jour le 16 déc. 2020, [en ligne].

203. Pour autant, **les réglementations applicables en matière de construction ne sont pas suffisamment observées outre-mer** ; leur respect peut être rendu incertain par les difficultés financières et sociales que connaissent les ménages concernés par la précarité énergétique. Comme en métropole, la précarité énergétique n'est souvent qu'une manifestation d'une précarité plus généralisée, si bien que la rénovation du bâti n'est pas une priorité – pour ne pas dire qu'elle n'est qu'une option – pour les habitants³⁴¹.

204. Non seulement certaines caractéristiques climatiques sont propres aux territoires ultra-marins, mais c'est également le cas des **caractéristiques des logements**. Il serait alors contre-productif de calquer l'appréhension de la précarité énergétique outre-mer sur ce qui se fait en métropole. Les besoins ne sont pas les mêmes, pas plus que les répartitions de dépenses ou même les équipements nécessaires.

205. Pour ce qui concerne ces derniers, en raison des différences météorologiques, les **climatiseurs** sont évidemment plus utiles que les systèmes de chauffage. Or, dans l'immense majorité des foyers, de tels équipements sont absents ; par exemple, en Guadeloupe, une étude³⁴² de Jérémie BROUSSIN (ADEME) a montré que « *contrairement au chauffage en France hexagonale, la climatisation en milieu tropical ne peut être considérée comme la variable prépondérante de la précarité énergétique sur le territoire guadeloupéen* ». En effet, l'on ne peut pas dire que la majorité des ménages possède un climatiseur dans les territoires ultra-marins, tous confondus.

206. La situation est la même concernant l'**eau chaude sanitaire** qui, pour redonner l'exemple de la Guadeloupe, n'est pas une dépense énergétique commune à l'ensemble des ménages : « *d'une part, beaucoup de foyers ne disposent pas du tout d'eau chaude sanitaire. Cela est particulièrement vrai dans les logements sociaux. Les bailleurs sociaux ne fournissent pas de chauffe-eau qui*

³⁴¹ AUDOUX (L.), MALLEMANCHE (C.), PREVOT (P.), « Une pauvreté marquée dans les DOM, notamment en Guyane et à Mayotte », INSEE Première, n°1804, 1^{er} juill. 2020, p.1, [en ligne] : « *En 2017, les habitants des départements d'outre-mer (DOM) ont globalement un niveau de vie plus faible qu'en métropole et les inégalités sont plus marquées, en particulier en Guyane et bien plus encore à Mayotte. Le taux de pauvreté monétaire (seuil à 60 %) des DOM est deux à cinq fois plus élevé qu'en France métropolitaine. Les chômeurs, les personnes non diplômées, les jeunes et les familles monoparentales sont les plus touchées par la pauvreté. La proportion des prestations sociales dans le revenu des ménages est sensiblement plus forte qu'en métropole* ».

³⁴² OREC GUADELOUPE, « La précarité énergétique en Guadeloupe. Une approche socio-anthropologique pour une définition de la précarité énergétique en milieu tropical », par BROUSSIN (J.), janv. 2018, p. 36, [en ligne].

sont par conséquent à la charge des locataires. Ceux-ci préfèrent donc souvent s'accommoder de l'eau froide. Contrairement au climat tempéré, les températures guadeloupéennes permettent de se passer d'eau chaude sans conséquences sanitaires. D'autre part, EDF a particulièrement mis l'accent sur la pose de chauffe-eau solaire lors des opérations de maîtrise de l'énergie qu'il finance dans le cadre du dispositif des Certificats d'Économies d'Énergie (CEE). Les conséquences de cet effet incitatif sont visibles sur le terrain puisqu'un nombre important des enquêtés disposent de cet équipement qui les dispense de consommation électrique supplémentaire liée à l'eau chaude sanitaire »³⁴³.

207. En revanche, la plupart des foyers possèdent un **réfrigérateur**, voire un **congélateur**, mais d'une qualité hasardeuse. Il s'avère que ces postes de dépenses énergétiques prennent le pas sur les équipements thermiques, si bien que cela « *laisse supposer que les dépenses pour le froid domestique pourraient être un moyen de repérer ou de caractériser la précarité énergétique dans les territoires ultra-marins* »³⁴⁴.

208. **En définitive, la définition de la précarité énergétique est inadaptée aux habitants d'Outre-mer** : les différences entre l'Hexagone et les territoires ultra-marins devraient empêcher leur regroupement sous cette seule et même définition. Plus précisément, ce sont les termes de « besoins élémentaires » contenus dans ladite définition qui mériteraient d'être explicités : si la formulation choisie par la loi est suffisamment large pour y inclure les ménages d'Outre-mer, elle devrait s'attacher à identifier ces « besoins élémentaires » avec plus de précision, et tout particulièrement au regard des indicateurs de la précarité énergétique³⁴⁵. Certes éloignés de la métropole, ces territoires n'en sont pas moins intégrés au champ d'application de la Constitution française qui, dans son article 72-3, alinéa 1^{er}, dispose que « *la République reconnaît, au sein du peuple français, les populations d'outre-mer, dans un idéal commun de liberté, d'égalité et de fraternité* » ; dans son article 73, alinéa 1^{er}, elle précise que « *dans les départements et les régions d'outre-mer, les lois et règlements sont applicables de plein droit. Ils peuvent faire l'objet d'adaptations tenant aux caractéristiques et contraintes particulières de ces collectivités* ».

³⁴³ *Ibid.*, p. 15.

³⁴⁴ ONPE, « Qui sont les ménages en précarité énergétique dans les Territoires d'Outre-Mer ? », *préc.*, p. 23.

³⁴⁵ *Infra*, §353 et s.

209. La Cour des comptes est d'ailleurs intervenue sur cette question, en commençant par rappeler les différences juridiques qui existent entre les collectivités d'Outre-mer de l'article 74 de la Constitution³⁴⁶, et les DROM (Départements et Régions d'Outre-Mer) de l'article 73 précité. Ensuite, la Cour explique que **la réglementation se distingue sur différents points**, parmi lesquels nous retrouvons les plafonds de ressources et de loyers spécifiques et autres allocations aux ménages selon des conditionnalités aménagées³⁴⁷. Cependant, si elle rappelle que les objectifs de l'article L. 301-1 du code de la construction et de l'habitation³⁴⁸ « *concernent au moins autant l'outre-mer, en raison de sa situation particulière en terme de développement, que la métropole* »³⁴⁹, le sujet de la précarité énergétique n'est finalement que très indirectement abordé.

210. Au vu de l'ensemble de ces éléments, l'intégration de la précarité énergétique ultra-marine à la notion de logement indécent ou à celle d'habitat indigne n'est pas évidente, tant en raison des spécificités des habitations que des spécificités climatiques et sociales. Il ne paraît donc **pas pertinent d'appliquer la même définition de la précarité énergétique en Outre-mer**, car elle est plutôt utilisée pour traiter de problématiques liées au froid. Mais, puisque les problématiques de précarité énergétique ne sont pas inconnues des territoires ultra-marins, il est nécessaire qu'une réglementation spécifique soit pensée : les conséquences sanitaires, sociales, financières ou environnementales du mal-logement ne présentent pas de différences telles qu'il serait justifié de privilégier le traitement de la précarité énergétique métropolitaine à celui de la précarité énergétique ultra-marine, ces conséquences pouvant être aussi graves dans l'Hexagone que dans les Outre-mer.

³⁴⁶ « Les collectivités d'Outre-mer régies par le présent article ont un statut qui tient compte des intérêts propres de chacune d'elles au sein de la République. [...] » : il s'agit de Saint-Pierre-et-Miquelon, Wallis-et-Futuna, la Polynésie française, Saint-Barthélemy et Saint-Martin.

³⁴⁷ COUR DES COMPTES, « Le logement dans les départements et régions d'outre-mer », rapp. public thématique, sept. 2020, pp. 19-20, [en ligne].

³⁴⁸ « I. – La politique d'aide au logement a pour objet de favoriser la satisfaction des besoins de logements, de promouvoir la décence du logement, la qualité de l'habitat, l'habitat durable et l'accessibilité aux personnes handicapées, d'améliorer l'habitat existant, de favoriser la rénovation énergétique des bâtiments et de prendre en charge une partie des dépenses de logement en tenant compte de la situation de famille et des ressources des occupants. Elle doit tendre à favoriser une offre de logements qui, par son importance, son insertion urbaine, sa diversité de statut d'occupation et de répartition spatiale, soit de nature à assurer la liberté de choix pour toute personne de son mode d'habitation. [...] ».

³⁴⁹ COUR DES COMPTES, « Le logement dans les départements et régions d'outre-mer », *préc.*, p. 19.

211. Conclusion de la Section 1. La question de la classification de la précarité énergétique parmi les formes de mal-logement est donc centrale, mais elle se heurte à une analogie des symptômes. De plus, la notion même de précarité énergétique est à discuter en ce qui concerne les territoires ultra-marins, auxquels la définition aujourd'hui applicable ne saurait finalement s'appliquer. En somme, les symptômes de ces diverses formes de mal-logement sont trop proches pour intégrer les logements en situation de précarité énergétique à une catégorie en particulier, et ils ne sont pas suffisamment larges pour s'intéresser à l'ensemble du territoire, sans distinction. Dès lors, il serait nécessaire de revoir la conception juridique du phénomène de la précarité énergétique, son appréhension par le droit, en particulier en identifiant plus précisément ce que seraient les fameux « besoins élémentaires »³⁵⁰. En tout état de cause, que l'habitat soit indécent, indigne ou informel, il sera toujours confronté aux mêmes droits et libertés, ce qui parachève l'intégration de la précarité énergétique à la catégorie générale du mal-logement.

SECTION 2 : CONFRONTATION EQUIVALENTE AUX DROITS ET LIBERTES

212. À l'instar des problématiques de logements insalubres et des autres catégories du mal-logement qui se confrontent aux droits et libertés de l'occupant – locataire ou propriétaire – et du propriétaire bailleur, la lutte contre la précarité énergétique doit prendre en compte les différents intérêts en présence, y compris l'intérêt général, pour parvenir à une conciliation la plus raisonnable possible. Finalement, la protection des droits et libertés de l'occupant (§1) passe par un encadrement de ceux du propriétaire bailleur (§2).

213. Dans la situation *a priori* déséquilibrée que révèle le bail locatif, il est effectivement nécessaire de protéger l'occupant en restreignant la portée du droit de propriété du bailleur (nous verrons que le propriétaire occupant constitue un cas plus particulier). En revanche, il ne s'agit pas de nier ce droit fondamental : l'enjeu est bien de parvenir à un équilibre proportionné, ce qui ne va pas sans son lot de difficultés ; peut-être est-ce la raison pour

³⁵⁰ *Supra*, not. §208.

laquelle les pouvoirs publics sont encore réticents à l'idée de pérenniser des mesures fortes et contraignantes de lutte contre la précarité énergétique.

Paragraphe 1 : La protection nécessaire des droits et libertés de l'occupant

214. L'occupant, quel qu'il soit, doit être particulièrement protégé si l'on part du principe que le logement peut comporter des risques pour sa santé et sa sécurité. Cet occupant peut aussi bien être locataire que propriétaire, et les droits et libertés qu'il s'agit de sauvegarder sont identiques à ces deux statuts : ils sont placés dans une situation de fragilité sensiblement similaire qui nuit prioritairement au principe de sauvegarde de la dignité de la personne humaine et au droit à la protection de la santé (A), mais également au droit au respect de la vie privée (B).

215. Nous précisons que le « logement non conforme » devra ici s'entendre comme celui qui ne respecte pas les standards de décence et de dignité prévus par les lois et règlements.

A. Un logement non conforme porte atteinte au principe de sauvegarde de la dignité de la personne humaine et au droit à la protection de la santé

216. Nos propos seront divisés en deux temps : le logement non conforme porte atteinte à la dignité de la personne humaine, à travers laquelle nous parlerons également de la décence (1), et au droit à la protection de la santé individuelle et collective (2).

1. Décence et dignité

217. Tout d'abord, rappelons que **le droit de disposer d'un logement décent** constitue un **objectif à valeur constitutionnelle depuis une décision de 1995**³⁵¹ : « 5. Considérant

³⁵¹ CONS. CONST., 19 janv. 1995, n°94-359 DC, *Loi relative à la diversité de l'habitat*, préc. : « [...] la possibilité pour toute personne de disposer d'un logement décent est un objectif de valeur constitutionnelle » (cons. 7).

qu'aux termes du dixième alinéa du Préambule de la Constitution de 1946, "La nation assure à l'individu et à la famille les conditions nécessaires à leur développement" ; qu'aux termes du onzième alinéa de ce Préambule, la nation "garantit à tous, notamment à l'enfant, à la mère et aux vieux travailleurs, la protection de la santé, la sécurité matérielle, le repos et les loisirs. Tout être humain qui, en raison de son âge, de son état physique ou mental, de la situation économique, se trouve dans l'incapacité de travailler a le droit d'obtenir de la collectivité des moyens convenables d'existence" ; 6. Considérant qu'il ressort également du Préambule de la Constitution de 1946 que la sauvegarde de la dignité de la personne humaine contre toute forme de dégradation est un principe à valeur constitutionnelle ; 7. Considérant qu'il résulte de ces principes que la possibilité pour toute personne de disposer d'un logement décent est un objectif de valeur constitutionnelle ».

218. À propos d'ailleurs des **conditions nécessaires au développement de l'individu et de la famille**, Christophe KROLIK remarque qu'« *une vie familiale normale ne peut être envisagée sans accès aux services énergétiques essentiels. Cette exigence conduit à voir dans le droit à mener une vie familiale normale un fondement juridique potentiel pour permettre l'accès à l'énergie. Le Conseil constitutionnel a consacré explicitement le droit à mener une vie familiale normale dans la décision 93-325 DC en se fondant sur l'alinéa 10 du préambule de 1946 disposant que "la Nation assure à l'individu et à la famille les conditions nécessaires à leur développement"*³⁵². Cette décision rejoint la position du Conseil d'État qui avait érigé le droit à une vie familiale normale comme principe général du droit en se fondant sur le Préambule de 1946³⁵³ avant de consacrer le droit au respect de la vie familiale en référence à l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme³⁵⁴ »³⁵⁵. Il considère qu'« *eu égard au caractère indispensable des services énergétiques pour mener une vie familiale normale, l'alinéa 10 du Préambule de 1946 pourrait servir de fondement juridique pour la mise en œuvre d'une politique publique d'aide financière en faveur de l'accès à l'énergie, [...]* »³⁵⁶. Nos présents travaux prennent d'ailleurs le parti de ne pas élever un droit à l'énergie au rang constitutionnel – bien que cela pourrait constituer un obstacle de taille, par exemple, aux coupures d'électricité –, mais de s'appuyer sur le corpus juridique existant, qui contient déjà un principe à valeur constitutionnelle de sauvegarde de la dignité de la personne humaine et un OVC relatif à la possibilité pour toute personne de

³⁵² L'auteur cite : CONS. CONST., 13 août 1993, n°93-325 DC, *Loi relative à la maîtrise de l'immigration*, cons. 3.

³⁵³ CONS. D'ET., Ass., 8 déc. 1978, n°10097, 10677, 10679, *GISTI*, Lebon p. 493.

³⁵⁴ CONS. D'ET., 2/6 S.S.R., 18 janv. 1991, n°99201, *Beldoudi*, Lebon p. 18.

³⁵⁵ KROLIK (CH.), « Le droit d'accès à l'énergie », *préc.*, p. 202.

³⁵⁶ *Ibid.*, p. 204.

disposer d'un logement décent, ainsi que le précité alinéa 10 du Préambule de 1946. En effet, la création d'un tel droit fondamental pourrait poser de réelles difficultés : faudrait-il exclure le carburant de son champ de protection ? si oui, pour quelle raison ? En somme, devrait-il garantir des consommations énergétiques minimales, ou faudrait-il imaginer un droit plus étendu – y compris, donc, en y intégrant les enjeux de mobilité – ? Quoi qu'il en soit, il n'est absolument pas certain qu'un droit fondamental présenterait plus d'effets positifs que l'OVC relatif à la décence du logement – qui comprend déjà des considérations énergétiques –. Il s'agit donc d'abord, à notre sens, de renforcer le respect et la concrétisation des dispositions déjà en vigueur, dans la mesure où nous estimons que le droit au logement est « *le fondement le plus pertinent permettant l'appréhension de la précarité énergétique* »³⁵⁷.

219. Le Conseil constitutionnel rappellera l'existence de l'OVC relatif au logement décent dans une **décision de 1998**³⁵⁸ : « *Considérant [...] que, s'il appartient au législateur de mettre en œuvre l'objectif de valeur constitutionnelle que constitue la possibilité pour toute personne de disposer d'un logement décent, et s'il lui est loisible, à cette fin, d'apporter au droit de propriété les limitations qu'il estime nécessaires, c'est à la condition que celles-ci n'aient pas un caractère de gravité tel que le sens et la portée de*

³⁵⁷ peyen (I.), « Précarité énergétique : une question de droit(s) », *Droit et Ville*, 2024/2, n°98, p. 214.

³⁵⁸ V. CONS. CONST., 29 juill. 1998, n°98-403 DC, *Loi d'orientation relative à la lutte contre les exclusions*, JO du 31 juill. 1998, p. 11710, Rec. p. 276 : « *Considérant qu'il résulte de ce qui précède que, s'il appartient au législateur de mettre en œuvre l'objectif de valeur constitutionnelle que constitue la possibilité pour toute personne de disposer d'un logement décent, et s'il lui est loisible, à cette fin, d'apporter au droit de propriété les limitations qu'il estime nécessaires, c'est à la condition que celles-ci n'aient pas un caractère de gravité tel que le sens et la portée de ce droit en soient dénaturés ; [...]* » (cons. 7) ; *Les Cahiers du Conseil constitutionnel*, n°6 ; VERPEAUX (M.), « Le droit de propriété dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel : permanence et actualité », *CJEG*, 1999, n°s.n., pp. 411-419 ; *BJC*, 1998, n°s.n., note COMM. EUROPEENNE POUR LA DEMOCRATIE PAR LE DROIT ; MAGNIN (F.), « Le volet immobilier de la loi du 29 juill. 1998 relative à la lutte contre les exclusions », *LPA*, 1998, n°s.n., p. 4 ; CROZE (H.), MOUSSA (T.), « Les modifications apportées à la saisie immobilière par la loi du 29 juill. 1998 relative à la lutte contre les exclusions », *JCP G*, 1998, n°s.n., pp. 1937-1940 ; CONS. CONST., « L'examen par le Conseil constitutionnel de la loi d'orientation relative à la lutte contre les exclusions », *LPA*, 1998, n°s.n., pp. 3-4 ; GUISELIN (E.-P.), « L'accès à un logement décent et le droit de propriété : ni vainqueur, ni vaincu », *LPA*, 2000, n°s.n., pp. 6-12 ; TREMEAU (J.), « Taxe d'habitation », *D.*, 2000, n°s.n., pp. 61-63 ; SCHOETTL (J.-E.), « Exclusions », *AJDA*, 1998, n°s.n., pp. 705-715 ; SABETE (W.), « À la fin de ce siècle, les droits des pauvres sont-ils toujours des pauvres droits ? », *D.*, 1999, n°s.n., pp. 269-274 ; TERNEYRE (PH.), « Critère additionnel relatif à l'emploi dans les marchés publics de travaux de personnes en difficulté sociale. Annulation pour vice de forme par le Conseil constitutionnel de l'article 17 de la loi », *BJCP*, nov. 1998, n°1, p. 112 ; *RFDC*, oct.-déc. 1998, n°36, pp. 765-774, note TREMEAU (J.) ; *LPA*, 1999, n°s.n., pp. 29-36, note MATHIEU (B.), VERPEAUX (M.) ; ZENATI (F.), « Protection constitutionnelle du droit de propriété », *RTD Civ.*, janv.-mars 1999, n°1, pp. 132-150.

*ce droit en soient dénaturés ; [...] » (cons. 7)³⁵⁹. C'est ensuite la **loi SRU du 13 décembre 2000**³⁶⁰ qui viendra consacrer cette obligation du bailleur de délivrer un logement décent. À ce propos, Françoise ZITOUNI relève que « [...] la loi SRU confirme tout d'abord, dans la perspective dessinée par le Conseil constitutionnel en 1995³⁶¹, que le droit au logement n'est pas le droit pour toute personne (même sans logis ou mal logée) à exiger de la collectivité qu'elle lui fournisse un logement, un "toit". Mais, elle construit, en même temps, un droit qui est beaucoup plus que le simple droit à un toit : le droit pour toute personne ou famille à disposer d'un habitat de qualité répondant à ses besoins »³⁶².*

220. En tout état de cause, ce n'est **pas un hasard si le logement indécents est souvent confondu avec l'habitat indigne**, car pour dégager cet OVC, le juge constitutionnel s'est notamment fondé sur le **principe de sauvegarde de la dignité de la personne humaine**. Est-ce à dire que le logement indécents n'est pas plus digne que l'habitat indigne ? Quoi qu'il en soit, la découverte de cet objectif par l'intermédiaire du Préambule de la Constitution de 1946 marque l'importance que revêt le logement dans la garantie de conditions de vie dignes. En effet, « la dignité de la personne humaine résume l'essentiel de ce qui peut être rangé dans une deuxième génération des droits et libertés [...]. Le préambule de 1946 a pour objet essentiel d'exiger de [la] société non seulement des abstentions, mais aussi des prestations matériellement indispensables à la dignité de la condition humaine »³⁶³. Il s'agit donc là d'un **dénominateur commun aux différentes formes de mal-logement** qui, dans tous les cas, portent atteinte à cette nécessité de disposer d'un logement décent, étant entendu que l'OVC n'en reste pas moins un objectif, et non un droit. D'aucuns considèrent d'ailleurs que « le lien entre logement décent et les conditions d'hébergement contraires à la dignité humaine ne fait plus de doute »³⁶⁴, exemple jurisprudentiel à l'appui : la Cour d'appel de Paris a eu l'occasion d'affirmer que « l'hébergement dans [un] foyer [en l'espèce] – dans des conditions de complète dégradation et de totale insalubrité [...] – contrevient au principe, ayant désormais valeur constitutionnelle, du droit à un logement décent et il peut être tenu, [...], pour contraire à la dignité humaine »³⁶⁵. En somme, « le logement

³⁵⁹ *Ibid.*

³⁶⁰ L. n°2000-1208 du 13 déc. 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains, *préc.*

³⁶¹ L'auteur cite : CONS. CONST., 19 janv. 1995, n°94-359 DC, *Loi relative à la diversité de l'habitat*.

³⁶² ZITOUNI (F.), « L'enrichissement du droit au logement », in *Droit de l'aménagement, de l'urbanisme et de l'habitat* (dir. GRIDAUH), *Dalloz*, 2001, p. 171.

³⁶³ LUCHAIRE (F.), « La protection constitutionnelle des droits et libertés », *Economica*, 1987, p. 303.

³⁶⁴ ANIL, « Habitat indigne : note de jurisprudence en matière pénale », à jour au 12 déc. 2019, [en ligne].

³⁶⁵ C.A. PARIS, 19 janv. 1998, n°96/06975.

s'identifie comme un enjeu sociétal fondamental, vecteur d'enjeux humains, familiaux, sociaux et économiques. Tous les hommes ont besoin d'un logement, "d'un toit". Par voie de conséquence, le logement fait l'objet d'un intérêt juridique important, générant l'adoption de principes fondamentaux protecteurs »³⁶⁶.

221. Des dispositifs existent donc pour mettre en œuvre le droit au logement – digne et décent – : par exemple, l'on peut voir le **DALO** (pour Droit Au Logement Opposable) comme un outil permettant d'aller dans le sens d'une protection de l'occupant. Il a été instauré par une loi de 2007³⁶⁷ qui, dans son article premier, dispose que « *le droit à un logement décent et indépendant, [...], est garanti par l'État à toute personne qui, résidant sur le territoire français de façon régulière et dans des conditions de permanence définies par décret en Conseil d'État, n'est pas en mesure d'y accéder par ses propres moyens ou de s'y maintenir* ». Qualifié de « droit », il ne faut cependant pas croire qu'il s'agirait d'un droit inconditionnel : le DALO est, en réalité, un recours spécial et ouvert à toute personne éligible qui n'aurait pas obtenu satisfaction autrement³⁶⁸. À noter qu'un DAHO (pour Droit À l'Hébergement Opposable) existe également pour toute personne qui serait, entre autres, sans domicile fixe ou hébergée chez un tiers. Ce dispositif met ainsi en œuvre la philosophie de l'article L. 345-2-2 du code de l'action sociale et des familles : « *Toute personne sans abri en situation de détresse médicale, psychique ou sociale a accès, à tout moment, à un dispositif d'hébergement d'urgence. [...]* ».³⁶⁹

222. Les personnes éligibles au DALO doivent répondre à des conditions précises (non cumulatives) : outre les conditions de résidence présentes dans la définition précitée, elles doivent être sans domicile ou menacées d'expulsion sans option de relogement, répondre à des conditions de ressources, vivre dans un lieu qualifié d'impropre à l'habitation,

³⁶⁶ GUERIN (D.), ROUX-DEMARE (F.-X.), « Introduction », in *Logement et vulnérabilité*, colloque organisé le 10 oct. 2014 par l'Université de Bretagne Occidentale (dir. GUERIN (D.), ROUX-DEMARE (F.-X.)), *Institut Universitaire Varenne*, coll. Colloques & Essais, 2016, p. 21.

³⁶⁷ L. n°2007-290 du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale, JORF n°55 du 6 mars 2007, texte n°4.

³⁶⁸ Not. par le biais d'une demande de logement social.

³⁶⁹ Il s'agit d'ailleurs d'une liberté fondamentale au sens du référé-liberté : v. CONS. D' ET., ord., 10 fév. 2012, n°356456, *Fofana*, Lebon T. pp. 835 et 914 ; BOSKOVIC (O.), CORNELOUP (S.), JAULT-SESEKE (F.), JOUBERT (N.), PARROT (K.), « Droit des étrangers et de la nationalité », *D.*, 2013, p. 324 ; PIASTRA (R.), « Conseil d'État et hébergement d'urgence », *AJDI*, 2012, p. 411 ; DELMAS (G.), « L'invocabilité du droit à un hébergement d'urgence devant le juge du référé-liberté », *JCP G*, 7 mai 2012, n°19, pp. 955-957 ; DURANTHON (A.), « Le droit à l'hébergement d'urgence constitue une liberté fondamentale », *AJDA*, 2012, p. 716 ; LE BOT (O.), « Le droit à un hébergement d'urgence invocable en référé-liberté », *JCP A*, 20 fév. 2012, n°7, pp. 37-40 ; TOUZEIL-DIVINA (M.), « À la différence du droit au logement, le droit à l'hébergement d'urgence est une "liberté fondamentale" », *JCP G*, 20 fév. 2012, n°8, p. 373.

d'insalubre ou de dangereux, être en attente d'un logement social depuis un délai excessif, etc. Si les critères sont remplis, la commission départementale de médiation en vue d'une offre de logement est saisie par le demandeur et rend un avis sur le caractère prioritaire ou non de la demande. En effet, la commission n'a pas vocation à attribuer un logement au demandeur : elle décide soit du caractère prioritaire de sa demande, soit de son caractère non prioritaire ou non urgent. En cas de décision favorable, la commission la notifie au préfet qui a six mois pour effectuer des propositions de logement. Si ces dernières ne sont pas adaptées au demandeur, ou si le préfet n'a proposé aucune solution, un recours peut être exercé devant le tribunal administratif dans un délai de quatre mois à compter de la fin du délai imparti au préfet. Si le juge rend une décision favorable au demandeur, il enjoint alors au ministre en charge du Logement de répondre à cette demande.

223. D'ailleurs, une avancée jurisprudentielle doit ici être relevée : dans une décision du 7 novembre 2024³⁷⁰ (cons. 4), le Conseil d'État a estimé que le juge, saisi d'une demande d'indemnisation des préjudices subis en raison d'une décision ayant illégalement refusé de reconnaître le caractère prioritaire et urgent d'une demande de relogement, devait « *tirer les conséquences de l'illégalité de [cette] décision en retenant la responsabilité de l'État au titre des troubles dans les conditions d'existence résultant pour le demandeur du maintien de sa situation d'absence de relogement à compter de l'expiration du délai de six mois imparti au préfet pour le reloger* ».

224. Néanmoins, hormis les délais prévus dans ce dispositif – qui peuvent être particulièrement longs pour des personnes vivant dans de telles conditions –, le DALO présente des lacunes largement dénoncées, tout particulièrement en ce qui concerne la qualité des réponses apportées par les pouvoirs publics. En ce sens, la présidente du Comité de suivi de la loi DALO, Marie-Arlette CARLOTTI, a employé des mots suffisamment forts pour mettre ces défaillances en lumière : « *L'absence de réponse de relogements à la hauteur est un échec de l'effectivité de la loi, inacceptable à l'heure du Logement d'Abord*³⁷¹. En conséquence, le comité de suivi de la loi DALO demande au gouvernement de mettre en place un plan d'urgence d'accès au

³⁷⁰ CONS. D'ÉT., 5/6 Ch. réun., 7 nov. 2024, n°465886, M. A. B., Lebon T. ; FINCK (N.), SEROC (S.), « Responsabilité de l'État en raison du refus illégal de reconnaître le caractère prioritaire et urgent d'une demande de relogement », *Gaz. Pal.*, 26 nov. 2024, n°38, p. 34.

³⁷¹ Il s'agit du plan quinquennal pour le Logement d'abord et la lutte contre le sans-abrisme (2018-2022) annoncé en 2017 par le Président de la République Emmanuel Macron.

logement et à l'hébergement des ménages reconnus au titre du DALO sous le contrôle du comité de suivi »³⁷².

Le Comité a effectivement déposé une motion le même jour, dont l'objet était le suivant : « Le droit au logement en péril »³⁷³. Nous ne pouvons pas dire que les choses se soient nettement améliorées depuis³⁷⁴.

225. Le principe de sauvegarde de la dignité de la personne humaine est véritablement au cœur de chacun des dispositifs visant à lutter contre le mal-logement, quelle que soit sa forme. Rappelons que le Conseil constitutionnel a notamment fondé ses **deux décisions précitées de 1995 et 1998** – relatives au logement décent – sur ce principe de dignité. Quant à l'habitat indigne, il comporte la notion de dignité dans son propre nom. En somme, si le fait de ne pas avoir de logement porte atteinte aux droits et libertés des personnes, un logement non conforme n'est pas épargné non plus.

226. La dignité de la personne humaine n'est pas aisée à définir : elle relève d'une certaine conception que l'on se fait des droits accordés à chaque être humain. L'alinéa 1^{er} du Préambule de la Constitution de 1946 dispose qu'« *au lendemain de la victoire remportée par les peuples libres sur les régimes qui ont tenté d'asservir et de dégrader la personne humaine, le peuple français proclame à nouveau que tout être humain, sans distinction de race, de religion ni de croyance, possède des droits inaliénables et sacrés. [...]* ». Le Conseil constitutionnel en a fait un **principe à valeur constitutionnelle dans une décision de 1994**³⁷⁵, principe dont il rappellera l'importance dans sa jurisprudence postérieure. Ce sera notamment le cas dans une décision de 2009³⁷⁶

³⁷² Comm. de presse du Comité de suivi de la loi DALO du 3 mars 2020 intitulé « Le droit au logement en péril à la veille de l'anniversaire de la loi DALO ».

³⁷³ Notons d'ailleurs que la Cour européenne des droits de l'homme a eu l'occasion de condamner la France dans une affaire où la décision de justice n'avait pas été respectée par l'administration : C.E.D.H., 5^{ème} sect., 9 avr. 2015, n°65829/12, *Tchokontio Hapii c. France* ; comm. BERNARD (N.), DERDEK (N.), « Le DALO, un droit au logement vraiment "opposable" ? », *RTDH*, 2016, n°107, p. 713.

³⁷⁴ V. par ex., FOND. ABBE PIERRE, « Le Droit au logement opposable (Dalo) », avr. 2025, [en ligne] ; DROIT AU LOGEMENT, « Les prioritaires DALO reprennent la lutte : devant le ministère du Logement ! », 25 nov. 2024, [en ligne].

³⁷⁵ CONS. CONST., 27 juill. 1994, n°94-343/344 DC, *Loi relative au respect du corps humain et loi relative au don et à l'utilisation des éléments et produits du corps humain, à l'assistance médicale à la procréation et au diagnostic prénatal*, *préc.*

³⁷⁶ CONS. CONST., 19 nov. 2009, n°2009-593 DC, *Loi pénitentiaire*, JO du 25 nov. 2009, p. 20222, texte n°3, Rec. p. 196 ; *Les Cahiers du Conseil constitutionnel*, n°28 ; BRONDEL (S.), « Les sanctions disciplinaires touchant les droits et les libertés des détenus doivent être définies par la loi », *AJDA*, 2009, n°40, p. 2199 ; LAVRIC (S.), « Publication de la loi pénitentiaire », *D.*, 2009, n°42, p. 2797 ; WACHSMANN (P.), « Dignes mais pauvres en droit », *AJDA*, 2009, n°44, p. 2425 ; PECHILLON (E.), « Examen de la constitutionnalité de la loi pénitentiaire à la suite d'une saisine blanche : une occasion de clarifier les bases constitutionnelles du droit de l'exécution des peines », *RPDP*, oct.-déc. 2009, n°4, pp. 873-884 ; MALHIÈRE (F.), « L'autorité du silence

dans laquelle il confirmera « *que le Préambule de la Constitution de 1946 a réaffirmé que tout être humain, sans distinction de race, de religion ni de croyance, possède des droits inaliénables et sacrés ; que la sauvegarde de la dignité de la personne contre toute forme d'asservissement et de dégradation est au nombre de ces droits et constitue un principe à valeur constitutionnelle ; [...]* » (cons. 3).

227. Au niveau européen, la Convention européenne des droits de l'homme ne parle pas directement de la dignité de la personne humaine, mais elle la protège à travers son article 3 (« Interdiction de la torture ») : « *Nul ne peut être soumis à la torture ni à des peines ou traitements inhumains ou dégradants* ». Cela dit, la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme nous dit, par exemple, que « [...] *l'abandon de l'idée inacceptable qu'un mari ne pourrait être poursuivi pour le viol de sa femme était conforme non seulement à une notion civilisée du mariage mais encore et surtout aux objectifs fondamentaux de la Convention dont l'essence même est le respect de la dignité et de la liberté humaines* » (44.)³⁷⁷. En revanche, la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne a inscrit ce principe dans son article premier : « *La dignité humaine est inviolable. Elle doit être respectée et protégée* ».

228. Le principe de dignité trouve une place centrale dans les politiques du mal-logement pour au moins deux raisons : d'une part, il irrigue l'ensemble de la vie en société, et « *la dignité de la personne humaine étant le fondement du système juridique, elle imprègne et justifie en effet un très grand nombre de droits et de dispositions juridiques, et si on y substitue à chaque fois le principe de dignité, c'est tout le droit qui va se trouver dissous dans cette notion* »³⁷⁸ ; d'autre part, la lutte contre le mal-logement a d'abord et avant tout pour objectif de protéger la personne humaine, son intégrité, sa santé, mais également sa dignité³⁷⁹. Mais, le mal-logement comporte diverses branches, et « *ce foisonnement sémantique engendre aussi des confusions sur les modalités d'action pour combattre [ses] différentes formes : logement inconfortable, logement non décent, habitat insalubre ou en péril, habitat précaire...* La finalité de l'action publique est la même dans tous les cas : permettre à tous

(à propos de la décision du Conseil constitutionnel n°2009-593 DC du 19 novembre 2009, loi pénitentiaire) », RDP, mai-juin 2010, n°3, pp. 729-748 ; FROMENT (J.-C.), « La loi pénitentiaire du 24 novembre 2009 : une ambition modérée », RDP, mai-juin 2010, n°3, pp. 687-710.

³⁷⁷ C.E.D.H., Cour (chambre), 22 nov. 1995, n°20166/92, *S. W. c. Royaume-Uni* ; KOERING-JOULIN (R.), « Viol entre époux et immunité conjugale en droit de *Common Law* », RSC, 1996, p. 473 ; COSTA (J.-P.), « Principe de non-rétroactivité des peines et Convention européenne des droits de l'homme », *AJDA*, 1996, p. 445.

³⁷⁸ FABRE-MAGNAN (M.), « La dignité en Droit : un axiome », *RIEJ*, 2007, vol. 58, n°1, p. 18.

³⁷⁹ Nous verrons que désormais, cette lutte est également devenue un enjeu majeur pour la transition écologique.

d'accéder à des conditions d'habitat dignes, mais les degrés de gravité varient et commandent des modes d'intervention adaptés »³⁸⁰. D'aucuns estiment même que la lutte contre le mal-logement devrait être fondée non pas sur la décence, mais sur la dignité, car seule une personne pourrait être « digne » : le logement devrait ainsi être décent pour que l'habitant soit traité avec dignité³⁸¹.

229. Il semble alors que le logement en situation de précarité énergétique soit lui-même susceptible de porter atteinte à ce principe compte tenu des conséquences qu'il emporte, mais aussi en partant du postulat qu'aussi spécifique qu'elle puisse être, la précarité énergétique reste une manifestation du mal-logement : **que l'on intègre la précarité énergétique au logement indécent ou à l'habitat indigne, il semble que dans les deux cas, la priorité soit de sauvegarder la dignité de l'occupant**. L'article 16 du code civil dispose d'ailleurs que « *la loi assure la primauté de la personne, interdit toute atteinte à la dignité de celle-ci et garantit le respect de l'être humain dès le commencement de sa vie* », et le code pénal comporte même un article³⁸² visant à sanctionner le fait d'héberger une personne particulièrement vulnérable dans des conditions incompatibles avec la dignité humaine.

230. En revanche, si le logement du propriétaire occupant est tout à fait susceptible de porter atteinte à sa dignité, les conséquences seront plus délicates que dans le cadre d'un bail locatif, puisqu'il ne s'agit alors pas de le sanctionner : l'action publique se tourne plutôt vers des dispositifs d'aides préventives et curatives. Il faut en effet **distinguer les outils visant à protéger le locataire** – notamment la mise en demeure de réaliser des travaux adressée au propriétaire bailleur – **de ceux visant à accompagner le propriétaire occupant** afin qu'il sorte d'une situation de mal-logement. Pour autant, il est tout à fait envisageable de prendre des mesures plus fortes pour protéger l'occupant s'il est en danger immédiat, par exemple par des procédures d'insalubrité réparable ou irréparable (nécessitant que le propriétaire prenne lui-même en charge l'hébergement ou le relogement s'il s'agit d'un bail locatif) ; il existe aussi des aides permettant de financer une partie des

³⁸⁰ MOUVEMENT PACT ARIM, « La décence du logement. Un progrès pour la dignité », *Les cahiers pratiques du Mouvement Pact Arim*, 2004, p. 8.

³⁸¹ FABRE-MAGNAN (M.), « La dignité en Droit : un axiome », *préc.*

³⁸² Art. 225-14 du code pénal : « *Le fait de soumettre une personne, dont la vulnérabilité ou l'état de dépendance sont apparents ou connus de l'auteur, à des conditions de travail ou d'hébergement incompatibles avec la dignité humaine est puni de sept ans d'emprisonnement et de 200 000 euros d'amende* ».

travaux, sous conditions de ressources, tout comme il en existe pour la situation spécifique qu'est celle la précarité énergétique.

231. La protection des droits fondamentaux du propriétaire occupant peut donc s'avérer plus complexe que pour le locataire, car effectivement, un ensemble de dispositions et dispositifs permettent de compenser le déséquilibre existant entre les parties au contrat de location. Ainsi, « *le bail à usage d'habitation est exemplaire de l'influence croissante des droits fondamentaux de la personne sur le droit des contrats, dans ses deux dimensions. Par son objet, qui est d'offrir au locataire un cadre de vie, il est particulièrement perméable aux droits fondamentaux reconnus à tout être humain. La loi et la jurisprudence y sanctionnent donc les discriminations³⁸³, les stipulations ou les comportements portant atteinte à la vie privée ou familiale du locataire³⁸⁴... Par ailleurs, apparaissent progressivement des droits fondamentaux propres au contractant qu'est le locataire. Étant essentiellement le fait du législateur, ils concernent l'information du locataire, sa sécurité et sa dignité sous la forme du droit à un logement décent. Dernièrement, c'est le droit fondamental au logement qui s'est accentué avec la reconnaissance du droit au logement opposable. [...]* »³⁸⁵.

232. Pour donner un autre exemple, l'**expropriation** est certainement la manifestation la plus explicite de la nécessité de protéger certains occupants. Possible pour mener à bien des projets d'utilité publique dont les exemples se dégagent de la jurisprudence (créations d'espaces verts, de lotissements communaux, etc.)³⁸⁶, elle l'est également lorsqu'un immeuble est si dangereux pour ses habitants qu'il n'y a d'autre choix que de le démolir. Elle tient alors lieu de décision de dernier recours, ce qui implique que toutes les solutions envisageables aient été mises en œuvre au préalable, tant l'atteinte qu'elle porte au droit de propriété est importante. Concrètement, elle sera permise pour un immeuble touché par

³⁸³ V. par ex., L. n°89-462 du 6 juill. 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs et portant modification de la loi n°86-1290 du 23 déc. 1986, *préc.*, art. 1^{er}, al. 2 : « *Aucune personne ne peut se voir refuser la location d'un logement pour un motif discriminatoire défini à l'article 225-1 du code pénal* » (parmi lesquels l'on retrouve le sexe, l'origine, la situation de famille, le handicap, etc.).

³⁸⁴ Par ex., *ibid.*, art. 4 : « *est réputée non écrite toute clause : a) Qui oblige le locataire, en vue de la vente ou de la location du local loué, à laisser visiter celui-ci les jours fériés ou plus de deux heures les jours ouvrables ; [...]* ».

³⁸⁵ SCHÜTZ (R.-N.), « Les droits fondamentaux du locataire de l'immeuble à usage d'habitation », *Dalloz actualité*, 29 janv. 2008.

³⁸⁶ Art. L. 1 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique : « *L'expropriation, en tout ou partie, d'immeubles ou de droits réels immobiliers ne peut être prononcée qu'à la condition qu'elle réponde à une utilité publique préalablement et formellement constatée à la suite d'une enquête et qu'il ait été procédé, contradictoirement, à la détermination des parcelles à exproprier ainsi qu'à la recherche des propriétaires, des titulaires de droits réels et des autres personnes intéressées. Elle donne lieu à une juste et préalable indemnité* ».

une interdiction définitive d'habiter décidée par l'autorité de police administrative (en cas de péril ou d'insalubrité). Et, « *par dérogation aux règles générales du [code de l'expropriation pour cause d'utilité publique], l'autorité compétente de l'État déclare d'utilité publique l'expropriation des immeubles, parties d'immeubles, installations et terrains, après avoir constaté qu'ils ont fait l'objet d'un arrêté de mise en sécurité ou de traitement de l'insalubrité [...] ayant prescrit la démolition ou l'interdiction définitive d'habiter. [...]* »³⁸⁷. Peuvent aussi faire l'objet d'une telle mesure les habitats qui ne sont certes pas indignes, mais dont l'expropriation est indispensable à la démolition d'autres immeubles insalubres ou menaçant ruine³⁸⁸. Cette dérogation au droit commun de l'expropriation – notamment car aucune enquête publique n'est requise – a été validée par le Conseil constitutionnel en 2010³⁸⁹, et a ensuite été étendue aux territoires d'Outre-mer par la loi dite Letchimy³⁹⁰.

233. Cette décision, prise par le préfet au bénéfice d'une collectivité territoriale ou d'un organisme, a pour objectif central de protéger l'occupant – propriétaire ou locataire – : elle désigne la collectivité ou l'organisme au profit duquel l'expropriation est poursuivie, et l'expropriant ainsi désigné est soumis à une obligation de relogement, y compris des propriétaires occupants³⁹¹. Quant aux immeubles en copropriété, ils peuvent également faire l'objet d'une procédure d'expropriation quand l'état de carence des copropriétaires est avéré³⁹². Finalement, qu'il s'agisse de propriétaires occupants ou de locataires, le but est

³⁸⁷ Art. L. 511-2 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique.

³⁸⁸ Art. L. 511-1 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique.

³⁸⁹ CONS. CONST., 17 sept. 2010, n°2010-26 QPC, *SARL l'Office central d'accession au logement [Immeubles insalubres]*, JO du 18 sept. 2010, p. 16951, texte n°55, Rec. p. 229 ; *Les Cahiers du Conseil constitutionnel*, n°30 ; PISSALOUX (J.-L.), « Constitutionnalité de la législation relative à la résorption de l'habitat insalubre », *Dr. adm.*, déc. 2010, n°12, pp. 33-35 ; *RFDC*, 2011, n°85, pp. 123-129, note DOMINGO (L.) ; BESSON (E.), BONFILS (PH.), CARPENTIER (E.), CATELAN (N.), GIACOPELLI (M.), HECKMANN (L.), MANGIAVILLANO (A.), PERRIER (J.-B.), TZUTZUIANO (C.), DOMINGO (L.), « Jurisprudence du Conseil constitutionnel - juillet-octobre 2010 », *RFDC*, janv.-mars 2011, n°85, pp. 98-161.

³⁹⁰ L. n°2011-725 du 23 juin 2011 portant dispositions particulières relatives aux quartiers d'habitat informel et à la lutte contre l'habitat indigne dans les départements et régions d'Outre-mer, *préc.*

³⁹¹ Art. L. 511-2 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique.

³⁹² Art. L. 615-6 du code de la construction et de l'habitation : « *I.- Lorsque, dans un immeuble collectif à usage principal d'habitation, le propriétaire, la société civile immobilière, le syndicat des copropriétaires, la société d'attribution ou la société coopérative de construction est, en raison de graves difficultés financières ou de gestion et de l'importance des travaux à mettre en œuvre, dans l'incapacité d'assurer la conservation de l'immeuble ou la sécurité et la santé des occupants, le maire de la commune ou le président de l'établissement public de coopération intercommunale compétent en matière d'habitat, sur le territoire duquel est implanté l'immeuble, peut saisir le président du tribunal judiciaire statuant selon la procédure accélérée au fond, aux fins de désignation d'un ou plusieurs experts chargés de constater, dans un délai fixé par le juge, qui ne peut excéder trois mois, renouvelable une fois, l'importance du déséquilibre financier du propriétaire, du syndicat ou de la société assurant la gestion de l'immeuble, la répartition des dettes par copropriétaire ainsi que la nature et l'état des parties communes et, conséquemment, la nature et le coût des travaux à mettre en œuvre pour garantir la santé et la sécurité des occupants. L'expert est tenu de signaler*

d'assurer leur sécurité, ce qui peut donc aller jusqu'à l'expropriation, même si l'immeuble est indigne à titre remédiable³⁹³.

234. En outre, quel que soit le statut de l'occupant, le droit à la protection de la santé est également mis à mal par les situations de mal-logement.

2. *Droit à la protection de la santé individuelle et collective*

235. Les situations de mal-logement sont toutes susceptibles de porter atteinte, à leur échelle, au **droit à la protection de la santé individuelle de l'occupant**, locataire ou propriétaire. Or, le Préambule de la Constitution de 1946 dispose, en son alinéa 11, que « [la Nation] *garantit à tous, notamment à l'enfant, à la mère et aux vieux travailleurs, la protection de la santé, la sécurité matérielle, le repos et les loisirs. [...]* ». En réalité, le principe de sauvegarde de la dignité de la personne humaine et le droit à la protection de la santé sont étroitement liés, puisque, par exemple, les soignants ont le devoir de protéger la dignité des patients, et la dignité des patients ne peut être protégée si aucune considération n'est accordée à leur état de santé. En matière de logement, la philosophie est semblable, mais à nouveau, il est nécessaire de distinguer le locataire du propriétaire occupant. Dans les rapports contractuels, les textes imposent que le logement délivré soit décent ; en revanche, dans le cas du propriétaire occupant, l'on ne peut lui imposer – au sens juridiquement contraignant du terme – de vivre dans des conditions décentes. Cependant, la fin de l'alinéa 11 précité indique que « *tout être humain qui, en raison de son âge, de son état physique ou mental, de la situation économique, se trouve dans l'incapacité de travailler a le droit d'obtenir de la collectivité des moyens convenables d'existence* ». Il s'avère, nous le verrons, que des conditions de ressources permettent au propriétaire occupant d'obtenir des aides ; néanmoins, les seuils ne sont pas toujours adéquats et peuvent maintenir le propriétaire dans une situation de précarité portant atteinte à sa dignité et à sa santé.

236. Cette conception individuelle du droit à la protection de la santé ne doit pas faire oublier les enjeux importants de la lutte contre le mal-logement pour **la protection de la**

en annexe de son rapport d'expertise les désordres dans les parties privatives affectant la sécurité et la santé des personnes qu'il constate au cours de sa mission. [...] ».

³⁹³ Art. L. 512-1 et s. du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique.

santé publique, et donc pour la protection de la santé collective. Cette question transcende le statut de l'occupant, qu'importe donc qu'il soit propriétaire bailleur, propriétaire occupant ou locataire.

238. Tout d'abord, « en 1952, l'OMS définit la santé publique comme la science et l'art de prévenir les maladies, de prolonger la vie et d'améliorer la santé physique et mentale à un niveau individuel et collectif. Le champ d'action de la santé publique inclut tous les systèmes de promotion de la santé, de prévention des maladies, de lutte contre la maladie (médecine et soins) et de réadaptation. La santé publique est aussi une question sociale : les maladies ont une histoire et une influence sur la société, toutes les catégories de la population n'ont pas le même rapport à elles, et les politiques sanitaires diffèrent selon les pays »³⁹⁴.

239. Cette dimension collective de la santé est **davantage privilégiée par le juge interne**. En effet, le Conseil constitutionnel accorde une primauté à la santé publique, puisque dans la plupart de ses décisions, l'on va retrouver la nécessité de protéger la santé au travers de politiques publiques. Par exemple, en 1991³⁹⁵, à propos de la loi relative à la lutte contre le tabagisme et l'alcoolisme, il dira notamment que « les restrictions apportées par le législateur à la propagande ou à la publicité en faveur des boissons alcooliques ont pour objectif d'éviter un excès de consommation d'alcool, notamment chez les jeunes ; que de telles restrictions reposent sur un impératif de protection de la santé publique, principe de valeur constitutionnelle ; [...] » (cons. 29). Puis, dans une décision de 2004³⁹⁶ sur la loi relative à l'assurance maladie, et à propos du dossier médical personnel – qui aurait pu donner matière à une lecture individuelle du droit à la protection de la santé –, le juge constitutionnel s'est placé sous l'angle de l'amélioration de la santé publique qui pouvait découler d'une meilleure coordination des soins. Il ne s'est donc pas positionné sur le plan de l'accès aux soins, soit sous un angle individuel. Le Conseil d'État a également tendance à favoriser cette dimension collective, en rappelant d'ailleurs

³⁹⁴ LAROUSSE ENCYCLOPEDIE, « Santé publique », [en ligne].

³⁹⁵ CONS. CONST., 8 janv. 1991, n°90-283 DC, *Loi relative à la lutte contre le tabagisme et l'alcoolisme*, JO du 10 janv. 1991, p. 524, Rec. p. 11 ; CAYLA (J.-S.), « La lutte contre le tabagisme et l'alcoolisme », *RDSS*, avr.-juin 1991, n°2, pp. 204-210 ; *AJDA*, 1991, n°s.n., note WACHSMANN (P.) ; *RFDC*, avr.-juin 1991, n°6, p. 293, note FAVOREU (L.) ; *Pouvoirs*, sept. 1991, n°58, pp. 57, 142 et 145, note AVRIL (P.), GICQUEL (J.).

³⁹⁶ CONS. CONST., 12 août 2004, n°2004-504 DC, *Loi relative à l'assurance maladie*, JO du 17 août 2004, p. 14657, texte n°7, Rec. p. 153 ; *Les Cahiers du Conseil constitutionnel*, n°17 ; CASSARD-VALEMBOIS (A.-L.), « Chronique de jurisprudence constitutionnelle n°35 (3^{ème} partie) », *LPA*, 14 déc. 2005, n°248, pp. 6-9 ; SCHOETTL (J.-E.), « La réforme de l'assurance maladie devant le Conseil constitutionnel », *LPA*, 15 sept. 2004, n°185, pp. 6-18.

souvent que la protection de la santé publique est un principe à valeur constitutionnelle, et que le « droit à la santé » n'est pas une liberté fondamentale au sens du référé-liberté³⁹⁷.

240. Si cette dimension collective de la santé est centrale en ce qui concerne la lutte contre le mal-logement – en incluant évidemment la précarité énergétique –, c'est notamment parce que **la résolution des situations concernées ne présenterait pas de bénéfices uniquement pour leurs victimes directes, mais pour l'ensemble de la collectivité.** Une autre raison réside dans le fait que, comme le Haut conseil de la santé publique l'affirme, la précarité énergétique est un marqueur des inégalités de santé en France. Et, « *de manière générale, l'intégration de la santé dans toutes les politiques offre une dynamique vertueuse permettant d'agir pour l'intérêt commun et trouve dans le champ de la précarité énergétique toute sa pertinence* »³⁹⁸. Or, « *les inégalités sociales de santé sont croissantes en France, et leur réduction est aujourd'hui reconnue comme un problème majeur de santé publique et plus largement comme un problème sociétal de par les questions d'équité et de justice sociale qu'elles posent* »³⁹⁹.

241. La précarité énergétique, à l'instar des autres formes de mal-logement, fragilise la santé publique : entre efforts financiers pour les soins médicaux, dégradation du parc de logements et inégalités sanitaires et sociales, l'on ne peut ignorer l'extrême nécessité d'envisager la résolution de ce problème au prisme, précisément, des enjeux de santé publique. Finalement, **les avantages à espérer d'une action publique renforcée pour lutter contre la précarité énergétique seront tout autant sanitaires qu'économiques** (ainsi que, nous le verrons, environnementaux). D'ailleurs, les Britanniques, très investis sur

³⁹⁷ V. par ex., CONS. D'ET., ord., 8 sept. 2005, n°284803, *Garde des Sceaux, Min. de la Justice c. B., Lebon* p. 388 : « *Considérant que si en raison du renvoi fait par le Préambule de la Constitution de 1958 au Préambule de la Constitution de 1946, la protection de la santé publique constitue un principe de valeur constitutionnelle, il n'en résulte pas, contrairement à ce qu'a affirmé le premier juge que "le droit à la santé" soit au nombre des libertés fondamentales auxquelles s'applique l'article L. 521-2 du code de justice administrative ; [...]* » ; D., « Le tabagisme est un domaine propice au développement de nouveaux principes relatifs aux libertés », 12 janv. 2006, n°2, p. 124, note BIOY (X.) ; HERZOG-EVANS (M.), « Tabagisme passif : protéger la santé d'un détenu n'est pas une "liberté fondamentale"... », *AJ Pénal*, 2005, p. 377 ; FOURNIE (F.), MASSAT (E.), « Le tabac nuit gravement... à l'état de droit », *LPA*, 21 fév. 2007, n°38, pp. 15-23 ; PONCELA (P.), « Chronique de l'exécution des peines », *RSC*, 2006, p. 423 ; *Gaz. Pal.*, 12 mars 2006, n°71, pp. 37-40, note PISSALOUX (J.-L.) ; LAUDJOIS (M.), « Le droit à la santé n'est pas une liberté fondamentale », *AJDA*, 2006, p. 376 ; SAUVAT (CH.), « Précision normative sur le droit à la santé », *RLDC*, 1^{er} fév. 2006, n°24, pp. 53-58 ; PUTMAN (E.), « Le droit à la santé n'est pas une liberté fondamentale justiciable du référé-liberté », *RJPF*, 1^{er} janv. 2006, n°1, pp. 12-13 ; CLEMENT (C.), « La santé et le référé administratif "liberté fondamentale" », *LPA*, 16 nov. 2005, n°228, pp. 6-14.

³⁹⁸ ONPE, « Santé et précarité énergétique. Revue des approches existantes pour l'analyse des impacts de la précarité énergétique sur la santé des populations », 2019, p. 37, [en ligne].

³⁹⁹ *Ibid.*, p. 29.

la question du lien entre précarité énergétique et santé, ont démontré que pour 1 euro investi dans la rénovation thermique, 42 centimes étaient économisés par le système de protection sociale : « *un argument sonnante et trébuchant pour cesser de présenter le budget logement comme un coût pour la société. C'est au contraire un investissement en termes de santé publique, rappelle Bernard Ledésert* »⁴⁰⁰. En 2004, grâce à leur *HHSRS*⁴⁰¹, les Britanniques ont estimé les coûts financiers moyens rendus nécessaires concernant les dépenses de santé. Ils ont également estimé les coûts directs indispensables à la réhabilitation du parc de logements dégradés. Le résultat est frappant : pour 100 000 logements, le coût financier pesant sur le système de santé serait de 5,3 millions de livres (6,5 millions d'euros) ; celui de la réhabilitation, en revanche, représenterait seulement 1,5 million de livres (environ 1,8 million d'euros). Par conséquent, en l'espèce, il semblerait qu'il soit plus pertinent d'axer l'action publique sur la réhabilitation du bâti que sur le système de santé⁴⁰². À long terme, le rapport coûts/bénéfices tournerait en faveur d'une réduction des dépenses sanitaires et sociales. Toujours au Royaume-Uni, une étude⁴⁰³ a modélisé, en 2010, le coût annuel des dépenses de santé imputées au mal-logement. En établissant une comparaison des dépenses en question par rapport à ce que coûterait un plan de rénovation massive du parc immobilier, elle a évalué le retour sur investissement des travaux engagés à 29 ans. Pour ce calcul, elle n'a pris en compte que les dépenses de santé au sens strict, mais s'agissant des coûts indirects (journées non travaillées, etc.), seules 12 années seraient nécessaires⁴⁰⁴.

242. En France, la question se pose aussi, et il semble évident que **la rénovation thermique du parc immobilier serait un bénéfice majeur pour le système de santé**. En revanche, si ce travail ne s'accroît pas dès à présent, les dépenses de santé et de sécurité sociale ne feront qu'augmenter, à mesure que le parc continuera de se dégrader. C'est ainsi qu'*« établir les liens de cause à effet entre les conditions d'habitat et les pathologies, puis estimer le coût du traitement de ces maladies, pourrait permettre de réorienter certaines politiques. Dans un contexte global de réduction des dépenses publiques, une vision systémique et de long terme des politiques publiques doit ainsi*

⁴⁰⁰ L'HUMANITE, « La précarité énergétique a un impact direct sur la santé », 12 déc. 2013, [en ligne].

⁴⁰¹ *Supra*, §167-168.

⁴⁰² HOST (S.), GRANGE (D.), METTETAL (L.), DUBOIS (U.), « Précarité énergétique et santé : état des connaissances et situation en Île-de-France », *préc.*

⁴⁰³ AMBROSE (P.), DAVIDSON (M.), NICOL (S.), ORMANDY (D.), ROYS (M.), « *The real cost of poor housing* », *IHS BRE Press*, 1^{ère} éd., 2010.

⁴⁰⁴ *Ibid.*, p. 43.

être promue »⁴⁰⁵. Une réorganisation des priorités serait ainsi positive non seulement pour l'état de santé des habitants en situation de précarité énergétique, mais également pour l'économie du pays. Une étude⁴⁰⁶ a également été menée afin de déterminer les coûts et bénéfices d'un plan de rénovation massive. Outre des bienfaits pour l'environnement ou l'économie, de telles actions permettraient évidemment d'améliorer l'état de santé des habitants, et ce pour l'ensemble des raisons que nous avons évoquées (les passoires thermiques étant responsables de nombreuses pathologies et autres troubles). Plus encore, des rénovations de masse auraient des impacts sur les dépenses sanitaires. Effectivement, *« en prenant en compte les 6,3 millions de personnes précaires occupant des passoires énergétiques, ces coûts s'élèvent à près de 666 M€ par an pour la Sécurité Sociale. Ceci, sans compter les effets sanitaires positifs pour les autres ménages occupant des passoires énergétiques [...], qui observeraient également des économies en dépenses pour la santé »*⁴⁰⁷. Ces 666 millions d'euros seraient, d'après l'étude, entièrement économisés grâce à la rénovation. Toutefois, d'autres analyses seraient nécessaires pour quantifier les autres coûts qui naîtraient alors (notamment en raison de l'augmentation de l'espérance de vie). Ces mêmes travaux expliquent ensuite que d'autres coûts peuvent venir s'ajouter ; ceux-ci sont dus à l'état de santé provoqué par la précarité énergétique : absentéisme professionnel et scolaire, baisse de productivité, etc. Ils notent qu'*« une étude d'Eurofound*⁴⁰⁸ *a chiffré les coûts de santé directs et indirects attribuables à six caractéristiques de mal-logement en France : les coûts médicaux directs y sont évalués à 930 M€, et les coûts indirects pour la société (absentéisme au travail ou à l'école, perte de productivité, etc.) à près de 20 milliards d'euros, soit vingt fois plus que les coûts directs »*⁴⁰⁹. Par an, les coûts de santé attribuables à la précarité énergétique seraient de 758 millions d'euros ; les économies réalisées par la Sécurité sociale, grâce à une rénovation des passoires énergétiques d'ici 2055, seraient de 9,1 milliards d'euros⁴¹⁰. De plus, cela assurerait *« à l'État 1,06 euro de bénéfice net pour chaque euro investi, grâce aux recettes fiscales générées par les emplois nets créés ainsi que les économies sur la santé »*⁴¹¹. En 2018, une autre

⁴⁰⁵ FOND. ABBE PIERRE, « L'État du mal-logement en France », 2016, *préc.*, p. 121.

⁴⁰⁶ SIA PARTNERS, « Coûts et bénéfices d'un plan de rénovation des passoires énergétiques à l'horizon 2025 », étude économique menée pour les membres de l'initiative « Rénovons ! », fév. 2017, [en ligne].

⁴⁰⁷ *Ibid.*, p. 22.

⁴⁰⁸ EUROFOUND, « *Inadequate Housing in Europe : costs and consequences* », août 2016, [en ligne].

⁴⁰⁹ SIA PARTNERS, « Coûts et bénéfices d'un plan de rénovation des passoires énergétiques à l'horizon 2025 », *préc.*, p. 22.

⁴¹⁰ *Ibid.*

⁴¹¹ *Ibid.*, p. 3.

étude a estimé ce coût sanitaire à un total de 639 millions d'euros par an. Après rénovation, elle considère que 634 millions d'euros de coûts médicaux annuels pourraient être évités⁴¹².

243. Pour l'ensemble de ces raisons, il pourrait être pertinent d'intégrer davantage encore les professionnels du secteur médical dans la lutte contre le mal-logement, y compris contre la précarité énergétique. Ils doivent devenir des acteurs de ce combat, qu'il s'agisse de donner l'alerte sur des conditions d'habitat ou d'aider leurs patients à se protéger – paradoxalement – de leur logement. Par exemple, au Royaume-Uni, les médecins peuvent faire des prescriptions de chauffage pour leurs patients victimes de précarité énergétique⁴¹³.

244. Plus largement, l'Union européenne dans son ensemble est touchée par cette problématique, qui traverse forcément les frontières françaises ; en 2015, environ 54 millions d'Européens étaient concernés par la précarité énergétique, soit quasiment 11 % de la population européenne⁴¹⁴. C'est la raison pour laquelle le Comité européen des régions a adopté l'avis intitulé « La gouvernance à plusieurs niveaux et la coopération transsectorielle pour lutter contre la précarité énergétique ». Kata TÚTŐ, membre hongroise du Comité et rapporteuse de l'avis, a été très claire sur l'état des lieux en matière de précarité énergétique à l'échelle de l'Union européenne : *« aujourd'hui, plus de 50 millions d'Européens sont forcés de choisir entre se chauffer et manger, vivent leur vie dans la pauvreté énergétique. Cela a de graves conséquences sur leur santé et leur bien-être [...]. [...] Le droit à une énergie propre et financièrement abordable, qui figure parmi les 17 objectifs de développement durable⁴¹⁵, devrait être garanti à tout citoyen européen. En encourageant les investissements dans l'efficacité énergétique afin de rénover le parc immobilier européen et en mettant en place des régimes de protection sociale spécifiques ainsi qu'un marché unique compétitif, qui fonctionne bien et garantit des prix de l'énergie peu élevés pour les ménages, l'UE apportera des avantages directs et démontrera sa valeur ajoutée aux yeux des citoyens. Une transition énergétique et climatique équitable, qui ne laisse personne de côté, doit commencer par l'éradication de la*

⁴¹² ONPE, « Coûts et bénéfices pour la santé de la rénovation énergétique en France », 23 nov. 2018, p. 16, [en ligne].

⁴¹³ V. par ex., LE MONITEUR, « Des médecins au chevet de la précarité énergétique », 3 avr. 2015, [en ligne].

⁴¹⁴ PYE (S.), DOBBINS (A.) *et al.*, « *Energy poverty and vulnerable consumers in the energy sector across the EU : analysis of policies and measures* », *policy report*, mai 2015, p. 1, [en ligne].

⁴¹⁵ Ce sont les objectifs de développement durable (ODD) adoptés par les États membres des Nations Unies en 2015 et intégrés à l'Agenda 2030. L'Union européenne a choisi, aux côtés des Nations Unies, de reprendre ces ODD pour les mettre en œuvre à son échelle ; v. par ex., COMMISSION EUROPEENNE, « Vers une Europe durable à l'horizon 2030 », doc. de réflexion, 30 janv. 2019, [en ligne].

précarité énergétique »⁴¹⁶. Tout comme en France, des rénovations massives permettraient de réduire les dépenses de santé des États membres, et au-delà, d'assainir leur budget. L'Union européenne a donc parfaitement cerné les enjeux de la lutte contre la précarité énergétique ; d'ailleurs, elle « *constate qu'à l'heure actuelle, la pauvreté énergétique frappe déjà une grande partie de la population européenne et insiste sur la nécessité de prendre des mesures efficaces à court, à moyen et à long termes pour endiguer et atténuer ce phénomène, qui a une incidence directe sur la santé publique et la qualité de vie des personnes* »⁴¹⁷.

245. Finalement, la pierre angulaire de la lutte contre le mal-logement semble bel et bien être la sauvegarde de la dignité des occupants, qui doit passer par la protection de leur santé. Cependant, le droit au respect de leur vie privée peut aussi nécessiter une protection particulière en la matière.

B. Un logement non conforme peut porter atteinte au droit au respect de la vie privée de l'occupant

246. Un logement non conforme est susceptible de porter atteinte au droit au respect de la vie privée (1), étant entendu qu'il faut accorder une attention particulière à la question précise de la protection des données personnelles (2).

1. Une atteinte potentielle au droit au respect de la vie privée

247. **Protection.** De façon moins flagrante que pour la sauvegarde de la dignité de la personne humaine, le droit au respect de la vie privée peut être atteint dans une situation de mal-logement. D'abord affirmé par l'article 12 de la **Déclaration universelle des droits de l'homme**⁴¹⁸, c'est ensuite le **code civil** qui l'introduit en droit interne – en son article

⁴¹⁶ COMITE EUROPEEN DES REGIONS, « L'heure est venue d'éradiquer la précarité énergétique en Europe », 27 juin 2019, [en ligne].

⁴¹⁷ COMITE DES REGIONS, « Une énergie abordable pour tous », avis, 2 avr. 2014, recommandation politique n°1, JOUE C-174/15 du 7 juin 2014.

⁴¹⁸ « Nul ne sera l'objet d'immixtions arbitraires dans sa vie privée, sa famille, son domicile ou sa correspondance, ni d'atteintes à son honneur et à sa réputation. Toute personne a droit à la protection de la loi contre de telles immixtions ou de telles atteintes ».

9419 – par la loi du 17 juillet 1970⁴²⁰. La **Convention européenne des droits de l'homme** comprend elle aussi un article en ce sens⁴²¹ (intitulé « Droit au respect de la vie privée et familiale »), tout comme la **Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne**⁴²² (l'article y est intitulé « Respect de la vie privée et familiale »). En revanche, **aucune disposition de la Constitution française** ne consacre un tel droit.

248. La **jurisprudence constitutionnelle** a donc eu une importance capitale en la matière. Tout d'abord, le Conseil constitutionnel semble avoir protégé la vie privée par l'intermédiaire de la liberté individuelle : dans sa décision dite « Fouille des véhicules » de 1977⁴²³, il a considéré que cette liberté individuelle – consacrée en l'espèce en tant que principe fondamental reconnu par les lois de la République – englobait la protection de la vie privée. Mais, dès 1988⁴²⁴, le juge constitutionnel décidera de se placer sur le terrain d'une nouvelle notion : la liberté personnelle. Droit particulièrement difficile à situer sur le terrain constitutionnel, il fera à nouveau l'objet d'une évolution de fondement dans une décision

⁴¹⁹ « Chacun a droit au respect de sa vie privée. Les juges peuvent, sans préjudices de la réparation du dommage subi, prescrire toutes mesures, telles que séquestre, saisie et autres, propres à empêcher ou faire cesser une atteinte à l'intimité de la vie privée : ces mesures peuvent, s'il y a urgence, être ordonnées en référé ».

⁴²⁰ L. n°70-643 du 17 juill. 1970 tendant à renforcer la garantie des droits individuels des citoyens, JORF du 19 juill. 1970.

⁴²¹ « 1. Toute personne a droit au respect de sa vie privée et familiale, de son domicile et de sa correspondance. 2. Il ne peut y avoir ingérence d'une autorité publique dans l'exercice de ce droit que pour autant que cette ingérence est prévue par la loi et qu'elle constitue une mesure qui, dans une société démocratique, est nécessaire à la sécurité nationale, à la sûreté publique, au bien-être économique du pays, à la défense de l'ordre et à la prévention des infractions pénales, à la protection de la santé ou de la morale, ou à la protection des droits et libertés d'autrui ».

⁴²² « Toute personne a droit au respect de sa vie privée et familiale, de son domicile et de ses communications ».

⁴²³ CONS. CONST., 12 janv. 1977, n°76-75 DC, *Loi autorisant la visite des véhicules en vue de la recherche et de la prévention des infractions pénales*, JO du 13 janv. 1976, p. 344, Rec. p. 33 ; JCP G, 1980, n°s.n., note DAVIA (J.) ; AJDA, 1978, n°s.n., note RIVERO (J.) ; MAYER (D.), « Plaidoyer pour une redéfinition du flagrant délit », D., 1980, n°s.n., p. 99 ; PICARD (E.), « La police et le secret des données d'ordre personnel en droit français », RSCDPC, 1993, n°s.n. ; FINES (F.), « L'autorité judiciaire, gardienne de la liberté individuelle dans la jurisprudence constitutionnelle », RFDA, 1994, n°s.n. ; *Annales de la Faculté de droit et de science politique de Clermont-Ferrand*, 1977, n°14, pp. 187-188, note MONTGROUX (P.), CHIROUX (R.) ; D., 1978, n°s.n., p. 173, note LEAUTE (J.) ; RDP, 1978, n°s.n., p. 821, note FAVOREU (L.) ; PHILIP (L.), FAVOREU (L.), « Fouille des véhicules », in *Les grandes décisions du Conseil constitutionnel*, Dalloz, 2009, pp. 274-286 ; PHILIP (L.), FAVOREU (L.), « Fouille des véhicules. Notion de liberté individuelle. Valeur constitutionnelle de la liberté individuelle et du principe selon lequel l'autorité judiciaire est gardienne de la liberté individuelle », in *Les grandes décisions du Conseil constitutionnel*, Sirey, 1979, pp. 391-406.

⁴²⁴ CONS. CONST., 20 juill. 1988, n°88-244 DC, *Loi portant amnistie*, JO du 21 juill. 1988, p. 9448, Rec. p. 119 ; PRETOT (X.), « L'inconstitutionnalité du droit à réintégration du salarié protégé licencié pour faute lourde », Dr. soc., nov. 1988, n°11, pp. 755-763 ; FAVOREU (L.), « Chronique de jurisprudence constitutionnelle (mars 1986-mars 1989) », RDP, mars-avr. 1989, n°2, pp. 412-503 ; AJDA, 1988, p. 752, note WACHSMANN (P.) ; D., 1989, n°s.n., p. 269, note LUCHAIRE (F.) ; JCP G, 1989, n°II, comm. 21202, note PAILLET (M.) ; AIIJ, 1988, n°IV-1988, pp. 392 et 405-409, note GENEVOIS (B.) ; *Pouvoirs*, fév. 1989, n°48, pp. 180, 185, 188, 190 et 191, note AVRIL (P.), GICQUEL (J.).

de 1995⁴²⁵ : le Conseil constitutionnel jugera alors « *que la méconnaissance du droit au respect de la vie privée peut être de nature à porter atteinte à la liberté individuelle* » (cons. 3). Cela impliquait finalement de considérer que ce droit au respect de la vie privée était inclus dans la protection prévue à l'article 66 de la Constitution (« *Nul ne peut être arbitrairement détenu. L'autorité judiciaire, gardienne de la liberté individuelle, assure le respect de ce principe dans les conditions prévues par la loi* »). Cette approche n'était pourtant pas satisfaisante, puisque le texte constitutionnel devait alors être révisé, et le juge judiciaire aurait été compétent pour toutes les questions relatives à la vie privée ; or, plusieurs autorités administratives indépendantes, notamment la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL), interviennent en ce sens et relèvent, en cassation, du Conseil d'État. Le Conseil constitutionnel décidera donc, en 1999⁴²⁶, de rompre le lien entre droit au respect de la vie privée et liberté individuelle ou liberté personnelle : **il fonde dorénavant ce droit uniquement sur l'article 2⁴²⁷ de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, et non plus sur les articles 2 et 4⁴²⁸**. Il est d'ailleurs très explicite : « [...] *aux termes de l'article 2 de la Déclaration*

⁴²⁵ CONS. CONST., 18 janv. 1995, n°94-352 DC, *Loi d'orientation et de programmation relative à la sécurité*, JO du 21 janv. 1995, p. 1154, Rec. p. 170 ; RFDA, 1995, n°s.n., p. 1246, note FAVOREU (L.) ; LAFAY (F.), « Nécessaire conciliation par le législateur de la prévention des atteintes à l'ordre public et des libertés constitutionnellement garanties », JCP G, 1995, n°s.n. ; RFDC, avr.-juin 1995, n°22, pp. 362-372, note FAVOREU (L.) ; RTD Cn., avr.-juin 1995, n°2, pp. 448-449, note JAMIN (CH.) ; BJC, 1995, n°s.n., note COMM. EUROPEENNE POUR LA DEMOCRATIE PAR LE DROIT ; LPA, 1995, n°s.n., note MATHIEU (B.) ; NGUYEN (V.-T.), « La décision du Conseil constitutionnel du 18 janvier 1995 sur la loi d'orientation et de programmation relative à la sécurité », LPA, 1995, n°s.n. ; LUCHAIRE (F.), « La vidéosurveillance et la fouille des voitures devant le Conseil constitutionnel », RDP, mai-juin 1995, n°3, pp. 575-602 ; BARLOY (F.), « Le Conseil constitutionnel, la liberté individuelle et l'ordre public », Rev. adm., 1995, pp. 483-492 ; D., 1997, n°15, pp. 121-122, note TREMEAU (J.), « Conditions de constitutionnalité des systèmes de vidéosurveillance et de l'assimilation à des armes des projectiles par destination » ; BJC, 1995, n°s.n., note COMM. EUROPEENNE POUR LA DEMOCRATIE PAR LE DROIT ; PELLET (R.), « La vidéo-surveillance et l'application de la loi "informatique et libertés" », Rev. adm., 1995, n°s.n.

⁴²⁶ CONS. CONST., 23 juill. 1999, n°99-416 DC, *Loi portant création d'une couverture maladie universelle*, JO du 28 juill. 1999, p. 11250, Rec. p. 100 ; Les Cahiers du Conseil constitutionnel, n°7 ; RFDC, oct.-déc. 1999, n°40, pp. 809-817, note GAY (L.) ; SCHOETTL (J.-E.), « À propos du respect de la vie privée », DIT, 1999, n°s.n., pp. 93-98 ; LPA, 1999, n°s.n., pp. 23-28, note MATHIEU (B.) ; AIJC, « Principes fondamentaux de la sécurité sociale », 1999, n°XV-1999, pp. 582, 599, 613, 618, 622, 629, 632 et 636, note FATIN-ROUGE STEFANINI (M.) ; RJF, 1999, n°s.n. ; MOLFESSIS (N.), « Désordre (anti)constitutionnel », RTD Cn., juill.-sept. 1999, n°3, pp. 724-729 ; SCHOETTL (J.-E.), « Sécurité sociale », AJDA, 1999, n°s.n., pp. 700-711 ; GAY (L.), « Principe d'égalité et vie privée », D., 2000, n°s.n., pp. 422-424 ; MARINO (L.), « Protection du droit au respect de la vie privée », D., 2000, n°s.n., pp. 265-266 ; FATIN-ROUGE STEFANINI (M.), « Le droit au respect de la vie privée », D., 2000, n°s.n., pp. 423-424.

⁴²⁷ « *Le but de toute association politique est la conservation des droits naturels et imprescriptibles de l'Homme. Ces droits sont la liberté, la propriété, la sûreté, et la résistance à l'oppression* ».

⁴²⁸ « *La liberté consiste à pouvoir faire tout ce qui ne nuit pas à autrui : ainsi, l'exercice des droits naturels de chaque homme n'a de bornes que celles qui assurent aux autres Membres de la Société la jouissance de ces mêmes droits. Ces bornes ne peuvent être déterminées que par la Loi* ».

des droits de l'homme et du citoyen : "Le but de toute association politique est la conservation des droits naturels et imprescriptibles de l'Homme. Ces droits sont la liberté, la propriété, la sûreté, et la résistance à l'oppression." ; [...] la liberté proclamée par cet article implique le respect de la vie privée » (cons. 45).

249. Ces évolutions jurisprudentielles ont apporté leur lot de confusions, mais il est aujourd'hui acté que le droit au respect de la vie privée est protégé par l'article 2 de la Déclaration de 1789, en ce qu'il est compris dans la liberté proclamée par cet article ; en revanche, « *on peut aussi, à l'inverse, considérer qu'une fois détaché de la liberté individuelle – laquelle s'est trouvée réduite aux questions de privations de liberté –, le droit au respect de la vie privée se trouve désormais **protégé de manière autonome**. Une autre formule employée par le Conseil en rend compte, selon laquelle "le droit au respect de la vie privée (est) protégé ()" par l'article 2 de la Déclaration de 1789*⁴²⁹ »⁴³⁰. Et, pour parachever cette consécration constitutionnelle, le droit au respect de la vie privée est invocable en question prioritaire de constitutionnalité (QPC), et fait ainsi partie des droits et libertés que la Constitution garantit⁴³¹.

250. **Logement et droit au respect de la vie privée.** Ce droit au respect de la vie privée trouve évidemment à s'appliquer en matière de logement. Par exemple, l'alinéa 1^{er} de l'article 226-4 du code pénal dispose que « *l'introduction dans le domicile d'autrui à l'aide de manœuvres, menaces, voies de fait ou contrainte, hors les cas où la loi le permet, est puni de trois d'emprisonnement et de 45 000 euros d'amende* » ; **le propriétaire n'a donc pas le droit d'entrer dans le logement**

⁴²⁹ Citée par l'auteur : CONS. CONST., 25 mars 2014, n°2014-693 DC, *Loi relative à la géolocalisation*, JO du 29 mars 2014, p. 6125, texte n°2 : « *Considérant qu'il incombe au législateur d'assurer la conciliation entre, d'une part, la prévention des atteintes à l'ordre public et la recherche des auteurs d'infractions, toutes deux nécessaires à la sauvegarde de droits et de principes de valeur constitutionnelle, et, d'autre part, l'exercice des droits et des libertés constitutionnellement garantis ; qu'au nombre de celles-ci figurent la liberté d'aller et venir, qui découle de l'article 4 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, et le droit au respect de la vie privée, l'inviolabilité du domicile et le secret des correspondances, protégés par son article 2* » (cons. 10).

⁴³⁰ MAZEAUD (V.), « La constitutionnalisation du droit au respect de la vie privée », *Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel*, juin 2015, n°48, pp. 7-20.

⁴³¹ CONS. CONST., 16 sept. 2010, n°2010-25 QPC, *M. Jean-Victor C. [Fichier empreintes génétiques]*, JO du 16 sept. 2010, p. 16847, texte n°64, Rec. p. 220, cons. 6 et 16 ; *Les Cahiers du Conseil constitutionnel*, n°30 ; DANET (J.), « Le FNAEG au Conseil constitutionnel : deux réserves, une confortation générale », *AJ Pénal*, déc. 2010, n°12, pp. 545-548 ; PERRIER (J.-B.), « Empreintes génétiques : constitutionnalité du prélèvement et de l'inscription dans le fichier », *RFDC*, 2011, n°85, pp. 117-123 ; BESSON (E.), BONFILS (PH.), CARPENTIER (E.), CATELAN (N.), GIACOPELLI (M.), HECKMANN (L.), MANGIAVILLANO (A.), PERRIER (J.-B.), TZUTZUIANO (C.), DOMINGO (L.), « Jurisprudence du Conseil constitutionnel - juillet-octobre 2010 », *RFDC*, janv.-mars 2011, n°85, pp. 98-161 ; COMBLES DE NAYVES (DE) (P.), « Les faiblesses de la QPC et l'inconventionnalité de l'article 706-56 III du code de procédure pénale (C.A. Pau, 31 mars 2011, n°10/00438) », *AJ Pénal*, mai 2011, n°5, pp. 250-251.

sans l'accord de son locataire et s'il ne se soumet pas à cette interdiction, le locataire peut porter plainte pour **violation de domicile**. Dans le même objectif de protéger la vie privée de l'habitant, le propriétaire ne peut lui réclamer certains documents tels qu'un jugement de divorce, un extrait de casier judiciaire ou encore un contrat de mariage. Plus précisément, à la suite de la loi ALUR⁴³², un décret⁴³³ a fixé une **liste de documents pouvant être demandés par le propriétaire**, ce qui signifie que tout document non intégré à cette liste ne peut être légitimement réclamé. En revanche, le propriétaire peut demander des pièces justificatives des revenus du candidat à la location. Ainsi, il « *peut se voir refoulé en raison de l'insuffisance de ses revenus. Il est toutefois à noter que l'insuffisance des revenus continue d'être la seule pratique discriminatoire légalement autorisée* »⁴³⁴ ; « *cette discrimination [serait] parfaitement fondée, et ce pour deux raisons* »⁴³⁵ »⁴³⁶, mais il n'en demeure pas moins qu'elle doit être encadrée.

251. En matière d'habitat indigne, même si la dignité et la santé de l'occupant sont particulièrement menacées, les acteurs du logement doivent respecter sa vie privée. C'est pourquoi les travailleurs sociaux sont soumis à une **obligation de discrétion** et au **secret professionnel, sauf exceptions**. Il en va notamment ainsi lorsque des conditions de vie sont dangereuses au point qu'une absence de signalement reviendrait à ne pas porter assistance à une personne en danger⁴³⁷, ou lorsque la loi prévoit elle-même des dérogations. Dans ce dernier cas, nous pouvons donner l'exemple de l'article L. 511-6 du code de la construction et de l'habitation qui dispose que « *toute personne ayant connaissance de faits révélant l'une des situations mentionnées à l'article L. 511-2 signale ces faits à l'autorité compétente, qui met en œuvre, le cas échéant, les pouvoirs définis par le présent chapitre* ». Autrement dit, les situations

⁴³² L. n°2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové, *préc.* ; à noter qu'auparavant, la loi prévoyait, à l'inverse, une liste de pièces ne pouvant pas être réclamées.

⁴³³ D. n°2015-1437 du 5 nov. 2015 fixant la liste des pièces justificatives pouvant être demandées au candidat à la location et à sa caution, JORF n°0259 du 7 nov. 2015, texte n°38 ; v. la liste en Annexe I.

⁴³⁴ DONNIER (A.), « Les locataires en situation de vulnérabilité et l'apport de la loi ALUR », in *Logement et vulnérabilité* (dir. GUERIN (D.), ROUX-DEMARE (F.-X.)), *préc.*, p. 125.

⁴³⁵ *Ibid.* : « *D'une part, le bailleur peut légitimement espérer des garanties financières et, d'autre part, il faut protéger le locataire contre sa propre insolvabilité* ».

⁴³⁶ *Ibid.*

⁴³⁷ Art. 223-6 du code pénal : « *Quiconque pouvant empêcher par son action immédiate, sans risque pour lui ou pour les tiers, soit un crime, soit un délit contre l'intégrité corporelle de la personne s'abstient volontairement de le faire est puni de cinq ans d'emprisonnement et de 75 000 euros d'amende. Sera puni des mêmes peines quiconque s'abstient volontairement de porter à une personne en péril l'assistance que, sans risque pour lui ou pour les tiers, il pouvait lui prêter soit par son action personnelle, soit en provoquant un secours. Les peines sont portées à sept ans d'emprisonnement et 100 000 euros d'amende lorsque le crime ou le délit contre l'intégrité corporelle de la personne mentionnée au premier alinéa est commis sur un mineur de quinze ans ou lorsque la personne en péril mentionnée au deuxième alinéa est un mineur de quinze ans* ».

d'insalubrité ou encore de risques pour la sécurité des occupants et des tiers doivent être signalées à l'autorité administrative concernée, laquelle fera alors usage de ses pouvoirs de police en fonction de la gravité et de l'urgence des circonstances.

252. Néanmoins, la Cour de cassation a eu l'occasion d'affirmer « *que le droit de chacun au respect de sa vie privée s'étend à la présentation interne des locaux constituant le cadre de son habitat [...]* », visant en ce sens les articles 9 du code civil et 8 de la Convention européenne des droits de l'homme. Or, dans l'affaire concernée, des ouvriers chargés de réaliser des travaux de salubrité dans un immeuble avaient pris des photographies de l'appartement des requérants ; la société HLM avait ensuite « *produit ces clichés à l'appui de ses conclusions afin d'établir l'état de désordre régnant dans les lieux loués, [...]* »⁴³⁸. Le **juge est donc très attentif** au respect de la vie privée des occupants.

253. Des atteintes au droit au respect de la vie privée peuvent être portées en matière de logement, et particulièrement lors de rapports locatifs. En ce qui concerne le phénomène de la précarité énergétique, il met même en évidence la question précise de la protection des données personnelles.

2. La question précise de la protection des données personnelles

254. Protection des consommateurs dans le cadre des compteurs communicants.

Pour ce qui concerne la précarité énergétique au sens strict, la problématique du droit au respect de la vie privée se manifeste essentiellement à travers la question de la protection des données personnelles par les dispositifs de compteurs communicants. Les outils **Linky** et **Gazpar** sont de précieux alliés dans la lutte contre la précarité énergétique, puisqu'ils permettent aux ménages de suivre leur consommation avec précision.

⁴³⁸ CASS. CIV. 1^{ERE}, n°05-12.788, 7 nov. 2006, Bull. 2006, I, n°466, p. 402 ; LA VAISSIERE (DE) (F.), « Vie privée et état du logement », *AJDI*, 2007, p. 299 ; RAYNAUD (J.), « Le droit de préserver du regard d'autrui l'état intérieur de son habitation », *AJDI*, 2007, p. 265 ; LEPAGE (A.), MARINO (L.), BIGOT (CH.), « Droits de la personnalité », *D.*, 2007, p. 2771 ; HAUSER (J.), « Vie privée, image du logement et définition du domicile », *RTD Civ.*, 2007, p. 87 ; BRUGUIERE (J.-M.), « Quand l'image des biens révèle la vie privée des personnes », *D.*, 2007, p. 700 ; ANSAULT (J.-J.), « Quand la diffusion de l'image d'un bien révèle une atteinte à la vie privée », *RLDC*, 2007, n°34, pp. 40-41.

255. Toutefois, ils doivent être soumis à une **obligation de respect de la vie privée des consommateurs**. Par exemple, pour qu'Enedis et GRDF puissent communiquer ces données personnelles à des entreprises spécialisées dans le conseil en consommation d'énergie, qui utilisent des algorithmes pour donner des recommandations à leurs clients, encore faut-il obtenir le **consentement de ces consommateurs**. Ces demandes effectuées auprès des distributeurs d'énergie peuvent également être à l'initiative des collectivités, des propriétaires occupants et des propriétaires bailleurs. Les données sont alors délivrées de manière anonyme et agrégée, dans le **respect du règlement général sur la protection des données** (RGPD⁴³⁹)⁴⁴⁰ **et de la loi**⁴⁴¹.

256. Pour protéger le consommateur, qui peut légitimement vouloir que ses données restent privées, le respect de la loi Informatique et Libertés⁴⁴² n'est pas négociable⁴⁴³, et notamment celui de ses articles 4 et 5. Ces derniers listent respectivement les **exigences qui doivent être remplies** en la matière (la licéité et la loyauté du traitement, l'exigence d'une collecte pour des finalités déterminées, explicites et légitimes, l'adéquation et la pertinence des données au regard des finalités de leur traitement, etc.) et les **conditions pour que le traitement des données personnelles soit licite** (le consentement de la personne concernée, la nécessité d'un tel traitement pour l'exécution d'un contrat auquel la personne est partie, etc.). De plus, l'article 6 rappelle l'**interdiction** de traiter des données à caractère personnel qui révéleraient les opinions politiques, les convictions philosophiques ou encore l'appartenance syndicale de l'individu ; de la même façon, il est défendu de traiter des données génétiques ou biométriques dans le but d'identifier une personne de manière unique, pas plus qu'il n'est autorisé de traiter des données relatives à l'orientation et à la vie sexuelles de cette personne.

⁴³⁹ Règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avr. 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE (règlement général sur la protection des données), JOUE L 119 du 4 mai 2016, p. 1.

⁴⁴⁰ V. en particulier, art. 40 du RGPD (« Codes de conduite »).

⁴⁴¹ V. art. L. 341-4 du code de l'énergie.

⁴⁴² L. n°78-17 du 6 janv. 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés, JORF du 7 janv. 1978.

⁴⁴³ Par ex., l'art. 1^{er} de la loi du 6 janv. 1978 dispose que « *l'informatique doit être au service de chaque citoyen. Son développement doit s'opérer dans le cadre de la coopération internationale. Elle ne doit porter atteinte ni à l'identité humaine, ni aux droits de l'homme, ni à la vie privée, ni aux libertés individuelles ou publiques* ».

257. **Risques.** L'un des reproches faits aux compteurs communicants est celui de la **détention d'informations sur les modes de vie** : les heures de lever, celles de coucher, les temps de présence dans le logement, etc. Pour autant, leur installation est obligatoire en vertu de l'article 29 de la loi de 2015 pour la transition énergétique et la croissance verte⁴⁴⁴. Cette obligation se retrouve aussi à l'article L. 322-8 du code de l'énergie⁴⁴⁵ et dans la directive européenne relative aux règles communes pour le marché intérieur de l'électricité de 2009⁴⁴⁶.

258. La CNIL, en tant qu'autorité de référence en matière de protection des données personnelles, est donc particulièrement attentive à la conformité de leur traitement dans le cadre des compteurs intelligents. En ce sens, elle a notamment publié un « pack de conformité sur les compteurs communicants » qu'elle présente comme « *un nouvel outil de régulation des données personnelles* »⁴⁴⁷ ; elle explique que ce pack recouvre une méthode de travail, un nouveau mode de régulation pour la CNIL, et le double objectif de la sécurisation juridique des professionnels et de la simplification des formalités⁴⁴⁸.

259. En 2020, la CNIL a d'ailleurs eu l'occasion de procéder à une **mise en demeure d'EDF et d'ENGIE**, « *en raison du non-respect de certaines des exigences relatives au recueil du consentement à la collecte des données de consommation issues des compteurs communicants LINKY, ainsi que pour une durée de conservation excessive des données de consommation* ». Plus précisément, « *la CNIL a constaté que si les sociétés EDF et ENGIE recueillent effectivement un consentement auprès de leurs utilisateurs, ce consentement n'est ni spécifique ni suffisamment éclairé s'agissant des données de consommation à l'heure ou à la demi-heure* » ; le second manquement constaté tient au fait que « *si les sociétés EDF et ENGIE ont globalement défini des durées de conservation, les vérifications de la*

⁴⁴⁴ L. n°2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte, *préc.*

⁴⁴⁵ Cet article dispose qu'« *un gestionnaire de réseau de distribution d'électricité est, dans sa zone de desserte exclusive, notamment chargé, dans le cadre des cahiers des charges de concession et des règlements de service des régions : [...] 7° D'exercer les activités de comptage pour les utilisateurs raccordés à son réseau, en particulier la fourniture, la pose, le contrôle métrologique, l'entretien et le renouvellement des dispositifs de comptage et d'assurer la gestion des données et toutes missions afférentes à l'ensemble de ces activités ; [...]* ».

⁴⁴⁶ Directive (UE) 2019/944 du Parlement européen et du Conseil du 5 juin 2019 concernant des règles communes pour le marché intérieur de l'électricité et modifiant la directive 2012/27/UE (refonte), *préc.*

⁴⁴⁷ CNIL, « Pack de conformité. Les compteurs communicants », éd. mai 2014, p. 2, [en ligne].

⁴⁴⁸ *Ibid.*

CNIL ont notamment révélé que ces durées de conservation sont parfois trop longues au regard des finalités pour lesquelles les données sont traitées »⁴⁴⁹.

260. Protection des occupants dans les baux d'habitation. Ce droit à la protection des données personnelles trouve même une place particulière au cœur des baux d'habitation, **particulièrement en ce qui concerne les logements sociaux**. En effet, ces derniers sont destinés à des personnes dont les ressources sont considérées comme faibles et pour vérifier que les critères soient bien remplis, les bailleurs sociaux sont inévitablement amenés à consulter des données personnelles. Durant toute la durée du contrat de bail, ces données devront être à nouveau communiquées afin de démontrer que le locataire respecte toujours les conditions de ressources, ou encore d'autres critères tenant, par exemple, à la composition du foyer⁴⁵⁰. Les informations personnelles de l'occupant seront également confrontées aux systèmes de vidéosurveillance dont certains parcs locatifs sociaux sont désormais équipés. Par conséquent, *« nombreuses et importantes sont les données personnelles du locataire dont le bailleur est en possession tout au long de la vie du bail »*⁴⁵¹. Bien sûr, en contrepartie, ces données doivent bénéficier d'un régime de protection suffisamment fort pour permettre au locataire de contrôler l'usage de ses informations privées. **De manière générale**, la protection de l'ensemble de ces droits et libertés fondamentaux est d'autant plus importante que le logement est un lieu on ne peut plus intime, et *« le bail d'habitation est [...] le cadre juridique qui permet à un individu de se procurer le local qui abrite sa vie privée et familiale, qui permet d'exercer sa liberté religieuse ou sa liberté d'association »*⁴⁵².

261. En conclusion, il s'avère ainsi que de nombreux droits et libertés sont susceptibles d'entrer en jeu dans toutes les questions relatives au logement ; et, pour le cas du mal-logement, ce sont essentiellement les impératifs de dignité et de protection de la santé qui se trouvent au premier plan. Pour autant, les nouvelles technologies doivent aussi être contrôlées afin que la vie privée des occupants soit effectivement protégée, d'autant plus

⁴⁴⁹ CNIL, « EDF et ENGIE : mises en demeure pour non-respect de certaines conditions de recueil du consentement concernant les données des compteurs communicants », 11 fév. 2020, [en ligne] ; v. décision n°MED 2019-036 du 31 déc. 2019 mettant en demeure la société ENGIE et décision n°MED 2019-035 du 31 déc. 2019 mettant en demeure la société ÉLECTRICITÉ DE FRANCE (EDF).

⁴⁵⁰ Le locataire devant en effet se conformer à l'obligation d'occupation de l'article L. 621-2 du code de la construction et de l'habitation.

⁴⁵¹ SEBAN AVOCATS, « Protection des données personnelles et baux d'habitation », 20 sept. 2018, [en ligne].

⁴⁵² SCHÜTZ (R.-N.), « Les droits fondamentaux du locataire de l'immeuble à usage d'habitation », *préc.*

que l'installation des compteurs communicants n'est pas une option. Mais, il faut bien admettre que s'agissant du locataire, sa protection passe aussi par un encadrement des droits et libertés du propriétaire, cette fois-ci bailleur, ce qui n'est pas chose aisée.

Paragraphe 2 : L'encadrement nécessaire des droits et libertés du propriétaire bailleur

264. Encadrer ne signifiant pas ignorer, les droits et libertés du propriétaire bailleur doivent être sauvegardés. Cependant, quand il introduit son bien sur le marché locatif, il s'engage à respecter certaines obligations⁴⁵³ ; cela induit une limitation de son droit de propriété (**A**), mais également une limitation d'autres droits et libertés à caractère économique (**B**).

A. La limitation du droit de propriété induite par le rapport locatif

265. Dans des propos liminaires, nous verrons que depuis 1789, le droit de propriété n'a eu de cesse d'évoluer, sans jamais être remis en cause (**1**). En revanche, dans les rapports locatifs, le propriétaire bailleur doit composer avec les droits et libertés du cocontractant, impliquant ainsi une modération de son droit de propriété (**2**).

1. Propos liminaires sur le droit de propriété

266. Il faut souligner que le droit de propriété est un droit particulièrement protégé (**a**) et en constante évolution (**b**).

a. Un droit particulièrement protégé

267. **En France**, le droit du propriété a été **proclamé dès 1789 aux articles 2 et 17 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen** : le premier en fait un droit « *naturel*

⁴⁵³ V. par ex., L. n°89-462 du 6 juill. 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs et portant modification de la loi n°86-1290 du 23 déc. 1986, *préc.*, art. 6.

et imprescriptible » quand le second le qualifie d'« *inviolable et sacré* ». Il est vrai que son inscription dans deux des dix-sept articles de la Déclaration n'a rien de fortuit. Assurément, « *les révolutionnaires ont eu un fervent désir de sacraliser la propriété privée dans la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen dans deux articles. D'après son article 2, "le but de toute association politique est la conservation des droits naturels et imprescriptibles de l'Homme. Ces droits sont la liberté, la propriété, la sûreté et la résistance à l'oppression". Positionnée juste après la liberté, son importance n'est plus à démontrer. En outre, l'article 17 énonce que "la propriété étant un droit inviolable et sacré, nul ne peut en être privé, si ce n'est lorsque la nécessité publique, légalement constatée, l'exige évidemment, et sous la condition d'une juste et préalable indemnité". Inviolable et sacré, ce droit démontre la volonté de placer le propriétaire sous une protection supérieure* »⁴⁵⁴. Parallèlement, l'**article 544 du code civil** viendra définir la propriété comme « *le droit de jouir et disposer des choses de la manière la plus absolue, pourvu qu'on n'en fasse pas un usage prohibé par la loi ou par les règlements* ». De plus, l'**article 34 de la Constitution de 1958** dispose qu'il revient à la loi de déterminer les principes fondamentaux du régime de la propriété, ainsi que de fixer les règles relatives aux nationalisations d'entreprises et aux transferts de propriété d'entreprises du secteur public au secteur privé.

268. Le Conseil constitutionnel a explicitement reconnu la valeur constitutionnelle de ce droit dans sa décision *Loi de nationalisation* de 1982⁴⁵⁵, tout en admettant l'évolution qu'il a connu depuis la Révolution : « *Considérant que si, postérieurement à 1789 et jusqu'à nos jours, les finalités et les conditions d'exercice du droit de propriété ont subi une évolution caractérisée à la fois par une notable extension de son champ d'application à des domaines individuels nouveaux et par des limitations exigées par l'intérêt général, les principes mêmes énoncés par la Déclaration des droits de l'homme ont pleine valeur constitutionnelle tant en ce qui concerne le caractère*

⁴⁵⁴ SCABORO (R.), « Le droit de propriété, un droit absolument relatif », *Droit et Ville*, 2013/2, vol. 76, p. 238.

⁴⁵⁵ CONS. CONST., 16 janv. 1982, n°81-132 DC, *Loi de nationalisation*, JO du 17 janv. 1982, p. 299, Rec. p. 18 ; FAVOREU (L.), « Les décisions du Conseil constitutionnel dans l'affaire des nationalisations », RDP, mars-avr. 1982, n°2, pp. 377-433 ; RIVERO (J.), « Ni lu, ni compris », *AJDA*, 1982, n°s.n. ; PHILIP (L.), FAVOREU (L.), « Loi de nationalisation. Droit constitutionnel économique. Déclaration des Droits de l'Homme (valeur constitutionnelle). Principe de constitutionnalité », in *Les grandes décisions du Conseil constitutionnel*, Sirey, 1984, pp. 524-562 ; D., 1983, n°s.n., pp. 169-176, note HAMON (L.) ; VILLIERS (DE) (M.), « Du principe des nationalisations - Contrôle minimal de constitutionnalité et erreur manifeste », *Rev. adm.*, 1982, n°s.n., pp. 153-158 ; CHARTIER (F.), « Les nationalisations. Problèmes juridiques en France et dans le Monde », *Gaz. Pal.*, 1981, n°s.n., pp. 448-452 ; LEONARD (P.), « De la constitutionnalité des nationalisations », *Gaz. Pal.*, 1981, n°s.n., pp. 440-441 ; PHILIP (L.), FAVOREU (L.), « Nationalisations », in *Les grandes décisions du Conseil constitutionnel*, Dalloz, 2009, pp. 356-387.

fondamental du droit de propriété dont la conservation constitue l'un des buts de la société politique et qui est mis au même rang que la liberté, la sûreté et la résistance à l'oppression, qu'en ce qui concerne les garanties données aux titulaires de ce droit et les prérogatives de la puissance publique ; [...] » (cons. 16). En 1986, le juge constitutionnel précisera « *que la Constitution s'oppose à ce que des biens ou des entreprises faisant partie de patrimoines publics soient cédés à des personnes poursuivant des fins d'intérêt privé pour des prix inférieurs à leur valeur ; que cette règle découle du principe d'égalité invoqué par les députés auteurs de la saisine ; qu'elle ne trouve pas moins un fondement dans les dispositions de la Déclaration des Droits de l'Homme de 1789 relatives au droit de propriété et à la protection qui lui est due ; que cette protection ne concerne pas seulement la propriété privée des particuliers mais aussi, à un titre égal, la propriété de l'État et des autres personnes publiques* »⁴⁵⁶ (cons. 58).

269. Au demeurant, ce droit de propriété est également reconnu et particulièrement protégé par le **juge administratif** et le **juge judiciaire** : pour le Conseil d'État, il s'agit d'une liberté fondamentale au sens du référé-liberté⁴⁵⁷ de l'article L. 521-2 du code de justice administrative⁴⁵⁸, et il a même eu l'occasion de préciser, en statuant au contentieux, que « *le droit de propriété a, comme son corollaire qu'est le droit pour le locataire de disposer librement des biens pris*

⁴⁵⁶ CONS. CONST., 26 juin 1986, n°86-207 DC, *Loi autorisant le Gouvernement à prendre diverses mesures d'ordre économique et social*, JO du 27 juin 1986, p. 7978, Rec. p. 61 ; *Pouvoirs*, fév. 1987, n°40, p. 178, note AVRIL (P.), GICQUEL (J.) ; RDP, mars-avr. 1989, n°2, p. 399, note FAVOREU (L.) ; *AJDA*, 1986, n°s.n., note RIVERO (J.) ; GENEVOIS (B.), « Le contrôle exercé sur les lois d'habilitation », *AIJC*, 1986, n°II-1986, pp. 427 et 454 ; *Revue des sociétés, Journal des sociétés*, oct.-déc. 1986, n°4, pp. 606-612, note GUYON (Y.) ; AMADEI (J.-P.), « Vers la constitutionnalisation du domaine public », *LPA*, 1995, n°s.n., p. 19 ; PHILIP (L.), FAVOREU (L.), « Ordonnances de l'article 38 », in *Les grandes décisions du Conseil constitutionnel*, Dalloz, 2009, pp. 514-536 ; PHILIP (L.), FAVOREU (L.), « Privatisations. Droit constitutionnel économique. Ordonnances de l'article 38. Services publics constitutionnels », in *Les grandes décisions du Conseil constitutionnel*, Sirey, 1989, pp. 659-682.

⁴⁵⁷ V. CONS. D'ET., ord., 14 mars 2011, n°347345, *Commune de Galluis*, Lebon T. pp. 930, 1080 et 1081 : « *Considérant que le libre accès des riverains à la voie publique constitue un accessoire du droit de propriété, lequel a le caractère d'une liberté fondamentale au sens de l'article L. 521-2 du code de justice administrative ; que la privation de tout accès à la voie publique est susceptible de constituer une atteinte grave et manifestement illégale à cette liberté, pouvant justifier le prononcé, par le juge administratif des référés saisi au titre de cet article L. 521-2, de toute mesure nécessaire de sauvegarde ; [...]* » ; RJEP, juin 2011, p. 46, note CHABRIER (E.).

⁴⁵⁸ « *Saisi d'une demande en ce sens justifiée par l'urgence, le juge des référés peut ordonner toutes mesures nécessaires à la sauvegarde d'une liberté fondamentale à laquelle une personne morale de droit public ou un organisme de droit privé chargé de la gestion d'un service public aurait porté, dans l'exercice d'un de ses pouvoirs, une atteinte grave et manifestement illégale. Le juge des référés se prononce dans un délai de quarante-huit heures* ».

à bail, le caractère d'une liberté fondamentale au sens de l'article L. 521-2 [...] ; [...] »⁴⁵⁹ ; pour la Cour de cassation, il s'agit d'un droit fondamental de valeur constitutionnelle⁴⁶⁰.

270. Au niveau européen, le droit de propriété est également protégé, mais avec quelques subtilités : d'une part, l'on parle ici plutôt d'un droit au respect des biens et, d'autre part, ce droit n'apparaît pas dans la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme. En effet, il a fallu attendre l'**article 1^{er} du premier protocole additionnel à la Convention**⁴⁶¹, lequel est rédigé ainsi : « *Toute personne physique ou morale a droit au respect de ses biens. Nul ne peut être privé de sa propriété que pour cause d'utilité publique et dans les conditions prévues par la loi et les principes généraux du droit international. Les dispositions précédentes ne portent pas atteinte au droit que possèdent les États de mettre en vigueur les lois qu'ils jugent nécessaires pour réglementer l'usage des biens conformément à l'intérêt général ou pour assurer le paiement des impôts ou d'autres contributions ou des amendes* ». L'usage du terme « biens » a d'ailleurs le mérite d'englober les biens corporels comme incorporels, immeubles comme meubles. Quant à la Cour de justice de l'Union européenne, elle protège le droit de propriété consacré à l'**article 17 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne**⁴⁶² – adoptée en 2000 et devenue juridiquement contraignante en 2007 – : dès 1979⁴⁶³, elle affirme que « *le droit de propriété est garanti dans l'ordre juridique communautaire conformément aux conceptions communes aux constitutions*

⁴⁵⁹ CONS. D'ET., 5/7 S.S.R., 29 mars 2002, n°243338, *SCI Stephaux*, Lebon p. 117 ; *AJDA*, 2003, p. 345, note GROSIEUX (P.) ; *D.*, 2003, pp. 1114-1115, note MARTIN (R.) ; *RFDA*, 2003, p. 386, note LEQUETTE (Y.) ; *RFDA*, 2003, p. 370, étude PEZ (TH.).

⁴⁶⁰ CASS. CIV. 1^{ERE}, 4 janv. 1995, n°92-20.013, Bull. 1995, I, n°4, p. 2 : « *Attendu qu'en statuant ainsi, alors, d'une part, que le droit de propriété est un droit fondamental, de valeur constitutionnelle, et alors, d'autre part, que l'obligation imposée à Mme X... de consentir un bail rural constituait une restriction à son droit de disposer librement d'une parcelle dont elle était seule propriétaire, la cour d'appel, qui a excédé ses pouvoirs, a violé [l'article 544 du code civil] ; [...]* ».

⁴⁶¹ Adoptée en 1950, la Convention est entrée en vigueur en 1953, et le premier protocole additionnel de 1952 est entré en vigueur en 1954 ; C.E.D.H., Cour (plénière), 13 juin 1979, n°6833/74, *Marckx c. Belgique* : « [...] En reconnaissant à chacun le droit au respect de ses biens, l'article 1 (P1-1) garantit en substance le droit de propriété. Les mots "biens", "propriété", "usage des biens", en anglais "possessions" et "use of property", le donnent nettement à penser, de leur côté, les travaux préparatoires le confirment sans équivoque : les rédacteurs n'ont cessé de parler de "droit de propriété" pour désigner la matière des projets successifs d'où est sorti l'actuel article 1 (P1-1). Or le droit de disposer de ses biens constitue un élément traditionnel fondamental du droit de propriété [...] » (§63).

⁴⁶² « 1. Toute personne a le droit de jouir de la propriété des biens qu'elle a acquis légalement, de les utiliser, d'en disposer et de les léguer. Nul ne peut être privé de sa propriété, si ce n'est pour cause d'utilité publique, dans des cas et conditions prévus par une loi et moyennant en temps utile une juste indemnité pour sa perte. L'usage des biens peut être réglementé par la loi dans la mesure nécessaire à l'intérêt général. 2. La propriété intellectuelle est protégée ».

⁴⁶³ C.J.C.E., 13 déc. 1979, aff. 44/79, *Liselotte Hauer c. Land Rheinland-Pfalz*, Rec. CJCE 1979, p. 03727 ; COLINET (CH.), « La protection du droit de propriété dans la Communauté européenne au travers de l'arrêt "Hauer" de la Cour de justice des Communautés européennes, du 13/12/1979 », in *Das Europa der zweiten Generation - Gedächtnisschrift für Christoph Sasse*, 1981, tome II, pp. 739-754 ; *Journal du droit international*, 1981, pp. 174-179.

des États membres, reflétées également par le premier protocole joint à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme » (motif n°17).

271. Le droit de propriété bénéficie d'une protection importante, notamment en raison de sa valeur constitutionnelle, mais il faut noter que son champ d'application n'est pas figé et que, plus largement, il s'agit d'un droit en constante évolution.

b. Un droit en constante évolution

272. Il est évident que le droit de propriété n'est aujourd'hui plus le même qu'en 1789 : sa **substance** a changé, la temporalité a eu une incidence sur son contenu. Il n'est plus ce qu'il a été, parce qu'il s'adresse désormais aux personnes privées comme aux personnes publiques, et parce que **son champ d'application s'est élargi**. Si la seule propriété immobilière était autrefois concernée, le Conseil constitutionnel a bien dû reconnaître, en 1989, que « *les finalités et les conditions d'exercice du droit de propriété [avaient] subi une évolution caractérisée par une extension de son champ d'application à des domaines nouveaux et par des limitations exigées au nom de l'intérêt général ; [...]* »⁴⁶⁴ (cons. 18). Le juge constitutionnel en a conclu, dans ce même considérant, « *que [c'était] en fonction de cette évolution que [devait] s'entendre la réaffirmation par le préambule de la Constitution de 1958 de la valeur constitutionnelle du droit de propriété* ». Plus précisément, la propriété immobilière a connu des évolutions (par exemple, avec la copropriété⁴⁶⁵) ; mais, au-delà, la conception même de la propriété a été modernisée, puisque les **biens mobiliers** sont également couverts par ce droit. Ces biens peuvent être **corporels et incorporels**, et il pourra s'agir de créances, de biens intellectuels cessibles et autres actions d'entreprise⁴⁶⁶.

273. Néanmoins, si le champ d'application du droit de propriété s'est étendu, il faut noter qu'il a parallèlement subi un certain nombre de **restrictions d'intérêt général**. Il existe

⁴⁶⁴ CONS. CONST., 25 juill. 1989, n°89-256 DC, *Loi portant dispositions diverses en matière d'urbanisme et d'agglomérations nouvelles*, JO du 28 juill. 1989, p. 9501, Rec. p. 53 ; *AIJC*, 1989, n°V-1989, pp. 473, 493, 505 et 509, note GENEVOIS (B.) ; *CJEG*, 1990, p. 1, note GENEVOIS (B.) ; BON (P.), « Le statut constitutionnel du droit de propriété », *RFDA*, 1989, pp. 1009-1022.

⁴⁶⁵ V. L. n°65-557 du 10 juill. 1965 fixant le statut de la copropriété des immeubles bâtis, JORF du 11 juill. 1965.

⁴⁶⁶ RAPP (L.) (dir.), TERNEYRE (PH.) (dir.), « Champ d'application du droit de propriété », n°71, in *Le Lamy, droit public des affaires*, Wolters Kluwer, mis à jour en mars 2021.

effectivement des conciliations opérées par le législateur, car le droit de propriété est souvent confronté à d'autres droits de même valeur. Le contrôle effectué par le juge a alors toujours pour objectif de s'assurer que le sens et la portée de ce droit ne soient pas dénaturés⁴⁶⁷. Il faut ici distinguer deux situations : soit la loi procède à une **privation du droit de propriété**, soit elle procède à un **aménagement** ou une **limitation du droit de propriété**.

274. Dans tous les cas, des conciliations sont absolument nécessaires dès lors qu'un propriétaire immobilier choisit de mettre son bien en location : elles impliquent une modération du droit de propriété dont le but n'est certainement pas de le mettre entre parenthèses, mais plutôt de faire en sorte qu'il soit compatible avec les droits et libertés du locataire.

2. La modération du droit de propriété du propriétaire bailleur

275. Le droit de propriété sera plus ou moins limité selon les circonstances : d'abord, des mesures existent même si aucune mise en location n'est envisagée (**a**) ; ensuite, d'autres mesures interviennent au stade de l'établissement du bail (**b**), puis durant la vie du contrat (**c**) ; enfin, les cas particuliers de l'expulsion et de l'expropriation sont évidemment des exemples de modération du droit de propriété qu'il faudra aborder (**d**).

a. Quand aucune mise en location n'est envisagée : les dispositifs de lutte contre la vacance des logements

276. La **réquisition des logements vacants**⁴⁶⁸ a tout pour être une arme très persuasive. D'ailleurs, la première loi l'autorisant ne date pas d'hier : l'ordonnance du 11 octobre 1945⁴⁶⁹ prévoit que l'on puisse réquisitionner des logements vacants dans un contexte de pénurie d'après-guerre. Aujourd'hui, cette procédure est codifiée à l'article L. 641-1 du code

⁴⁶⁷ V. CONS. CONST., 29 juill. 1998, n°98-403 DC, *Loi d'orientation relative à la lutte contre les exclusions*, préc.

⁴⁶⁸ ANIL, « Réquisition des logements vacants avec attributaire », analyses juridiques n°2012-19, à jour au 5 mars 2013, [en ligne] : « *La réquisition est l'acte par lequel l'autorité administrative impose, dans un but d'intérêt général, à une personne privée, le transfert de propriété ou d'usage de son bien immobilier moyennant indemnité* ».

⁴⁶⁹ Ord. n°45-2394 du 11 oct. 1945 dite « Crise du logement », JORF du 19 oct. 1945.

de la construction et de l'habitation : « *Après avis du maire, le représentant de l'État dans le département peut procéder, par voie de réquisition, pour une durée maximale d'un an renouvelable, à la prise de possession partielle ou totale des locaux vacants, en vue de les attribuer aux personnes mentionnées à l'article L. 641-2*⁴⁷⁰. Ce pouvoir s'étend à la réquisition totale ou partielle des hôtels, pensions de famille et locaux similaires, à l'exception des hôtels et pensions de famille affectés au tourisme. À titre transitoire, le représentant de l'État dans le département peut, après avis du maire, exercer le droit de réquisition prévu au présent article dans toutes les communes où sévit une crise du logement. [...] »). Il s'agit là de la **réquisition dite de droit commun**, aux côtés de laquelle la **réquisition avec attributaire** existe depuis 1998⁴⁷¹.

277. À son sujet, l'article L. 642-1 du code de la construction et de l'habitation dispose aujourd'hui qu'« *afin de garantir le droit au logement, le représentant de l'État dans le département peut réquisitionner des locaux sur lesquels une personne morale est titulaire d'un droit réel en conférant l'usage et qui sont vacants depuis plus de douze mois, dans les communes où existent d'importants déséquilibres entre l'offre et la demande de logement au détriment de personnes à revenus modestes et de personnes défavorisées. Avant de procéder à la réquisition, le représentant de l'État dans le département informe le maire de la commune d'implantation des locaux de son intention de procéder à la réquisition et recueille son avis sur celle-ci, [...] »*, à moins que les locaux en question ne soient situés dans un quartier prioritaire de la politique de la ville⁴⁷², car dans ce cas, le maire doit donner son accord. Concrètement, « *la réquisition donne la jouissance des locaux à un attributaire, à charge pour lui de les donner à bail à des personnes bénéficiaires mentionnées au premier alinéa de l'article L. 642-5*⁴⁷³ ou de les utiliser pour assurer l'hébergement d'urgence de personnes sans abri mentionnées à l'article L. 345-2-2 du code de l'action sociale et des familles⁴⁷⁴. La réquisition ouvre le droit pour l'attributaire de réaliser des

⁴⁷⁰ À savoir : « [...] Les personnes dépourvues de logement ou logées dans des conditions manifestement insuffisantes ; Les personnes à l'encontre desquelles une décision judiciaire définitive ordonnant leur expulsion est intervenue ».

⁴⁷¹ L. n°98-657 du 29 juill. 1998 d'orientation relative à la lutte contre les exclusions, art. 52, JORF n°175 du 31 juill. 1998.

⁴⁷² L. n°2014-173 du 21 fév. 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine, art. 5, JORF n°0045 du 22 fév. 2014, texte n°2 : « I.- Les quartiers prioritaires de la politique de la ville sont situés en territoire urbain et sont caractérisés par : 1° Un nombre minimal d'habitants ; 2° Un écart de développement économique et social apprécié par un critère de revenu des habitants. [...]. Dans les départements et collectivités d'outre-mer, ces quartiers peuvent être caractérisés par des critères sociaux, démographiques, économiques ou relatifs à l'habitat, tenant compte des spécificités de chacun de ces territoires. [...] ».

⁴⁷³ « Les locaux sont donnés à bail aux personnes justifiant de ressources inférieures à un plafond fixé par décret et désignées par le représentant de l'État dans le département en raison de leurs mauvaises conditions de logement ».

⁴⁷⁴ « Toute personne sans abri en situation de détresse médicale, psychique ou sociale a accès, à tout moment, à un dispositif d'hébergement d'urgence. [...] ».

travaux, payés par lui, de mise aux normes minimales requises en fonction de l'usage prévu pour les locaux. L'attributaire informe le titulaire du droit d'usage de la nature des travaux et de leur délai d'exécution ; il lui communique le tableau d'amortissement du coût de ces travaux. [...]. Les locaux régulièrement affectés à un usage autre que l'habitation peuvent, à l'expiration de la réquisition, retrouver leur affectation antérieure sur simple déclaration ». Quant à la durée de la réquisition, elle est – hors exceptions – comprise entre un an et six ans, et ne peut dépasser douze ans. Enfin, des sanctions pénales sont prévues pour quiconque dissimulerait la vacance de locaux par des manœuvres frauduleuses, ou même les détruirait, les dégraderait ou les détériorerait dans le but de faire obstacle à une réquisition avec attributaire dont il aurait reçu une notification d'intention (sont encourus un an d'emprisonnement et 15 000 euros d'amende)⁴⁷⁵.

278. Finalement, l'ANIL explique que « ce régime de réquisition crée un "intermédiaire" entre le propriétaire des locaux réquisitionnés et le bénéficiaire : l'attributaire, qui assure les travaux nécessaires à la place du bénéficiaire du logement et verse directement une indemnité au propriétaire »⁴⁷⁶. Et de préciser que « la réquisition avec attributaire applicable en métropole a été étendue aux DOM avec la loi du 27 mai 2009 pour le développement économique des outre-mer⁴⁷⁷ »⁴⁷⁸.

279. Très décriée, cette procédure a pourtant été **validée par le Conseil constitutionnel** dans une décision du 29 juillet 1998⁴⁷⁹ : « Considérant que, si la mise en œuvre de la procédure de réquisition [...] n'emporte pas, par elle-même, contrairement à ce que soutiennent les requérants, privation du droit de propriété au sens de l'article 17 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, elle limite néanmoins, pour une période de temps déterminée, le droit d'usage des locaux réquisitionnés ; qu'une telle limitation, alors même qu'elle répond à un objectif de valeur constitutionnelle, ne saurait revêtir un caractère de gravité tel qu'elle dénature le sens et la portée du droit de propriété » (cons. 31) ; le juge ajoute « [...] qu'en ce qui concerne le droit de propriété, [cette procédure] confère au titulaire du droit d'usage des garanties de procédure et de fond ; [...] ; [...], le représentant de l'État dans le département notifie au titulaire du droit d'usage des locaux son intention de procéder à la réquisition ainsi que les motifs et la durée de la réquisition envisagée ; [...] ». Dans une énumération d'exemples, il

⁴⁷⁵ Art. L. 642-28 du code de la construction et de l'habitation.

⁴⁷⁶ ANIL, « Réquisition des logements vacants avec attributaire », *préc.*

⁴⁷⁷ L. n°2009-594 du 27 mai 2009 pour le développement économique des Outre-mer, JORF n°0122 du 28 mai 2009, texte n°1.

⁴⁷⁸ ANIL, « Réquisition des logements vacants avec attributaire », *préc.*

⁴⁷⁹ CONS. CONST., 29 juill. 1998, n°98-403 DC, *Loi d'orientation relative à la lutte contre les exclusions*, *préc.*

indique « *que faculté lui est laissée de mettre fin par ses propres moyens à la vacance, le cas échéant en procédant lui-même aux travaux nécessaires ; [...]* ». Cependant, il précise quand même que le bénéficiaire ne dispose pas d'un titre d'occupation à l'expiration de la durée de la réquisition, « *au cas où le représentant de l'État dans le département ne lui aurait pas proposé un logement correspondant à ses besoins et à ses possibilités ; que, sous cette réserve, les dispositions de l'article 52 ne portent pas au droit de propriété une atteinte contraire à la Constitution ; [...]* » (cons. 32).

280. Régulièrement brandi par le Gouvernement pour pousser les propriétaires de logements vacants à les mettre en location, ce dispositif n'est pourtant que **peu utilisé en pratique**, ce qui a d'ailleurs fait l'objet d'un point d'étude de la Convention citoyenne sur le climat : elle proposait de favoriser la remise sur le marché des biens vacants en insistant sur la coercition⁴⁸⁰. Néanmoins, cela n'a pas été suivi. *In fine*, les outils visant la problématique de la vacance n'ont que peu d'intérêt s'ils ne sont pas ou s'ils sont mal utilisés. Du moins, ils ne proposent pas de solution véritablement efficace : d'une part, parce que la réquisition n'est que rarement utilisée ; d'autre part, parce que les **taxes sur les logements vacants** ne sont pas suffisamment incitatives⁴⁸¹.

281. Les pouvoirs publics ont donc semblé se concentrer sur une **stratégie d'incitation** avec le **Plan national de lutte contre les logements vacants**, partant du principe que « *1,1 million de logements sont vacants depuis au moins deux ans dans le parc privé parmi lesquels 300 000 en zone tendue en France. Face à ce constat, le gouvernement met en place un Plan national de lutte contre les logements vacants. La remise sur le marché de ces logements inoccupés permettrait de participer à la redynamisation des territoires détendus, de constituer une offre abordable complémentaire au parc social dans les territoires tendus et de se substituer à la construction neuve de logements par artificialisation des sols* »⁴⁸². Concrètement, ils ont bien remarqué que les méthodes coercitives n'étaient pas

⁴⁸⁰ CONV. CITOYENNE POUR LE CLIMAT, « Les propositions de la Convention Citoyenne pour le Climat », rapp., version corrigée du 29 janv. 2021, [en ligne] ; v. not., proposition SL3.6 sur la facilitation des réquisitions de logements et bureaux vacants, p. 299 : « *Renforcer les dispositifs fiscaux existants contre la vacance des logements et des bureaux (augmenter la taxe). Mieux utiliser notamment les dispositifs existants de réquisition de logements pour la mise en location et/ou la rénovation* ».

⁴⁸¹ Il s'agit de la taxe sur les logements vacants (TLV) et de la taxe d'habitation sur les logements vacants (THLV), qui se distinguent en particulier par la localisation ou non de la commune en zone tendue (la TLV s'applique en zone tendue, tandis que la commune ou l'EPCI peut quand même prévoir une THLV pour les logements vacants qui ne sont pas visés par la TLV).

⁴⁸² MIN. DE LA TRANSITION ECOLOGIQUE, « Plan national de lutte contre les logements vacants », 7 juill. 2021, [en ligne].

satisfaisantes, et il leur a paru préférable d'adopter une démarche incitative. Un autre point important était de ne pas se limiter au parc privé, et en ce sens, le Plan avait aussi pour objet de favoriser la mobilisation du parc public (des bureaux pouvant par exemple être transformés en logements). Pour remplir ces missions, le Plan « *visait à doter les acteurs locaux d'outils leur permettant d'objectiver finement le phénomène sur leur territoire et diffuser largement les outils et méthodes de remise sur le marché en valorisant les bonnes pratiques locales* »⁴⁸³. D'ailleurs, l'un des enjeux du Plan était la rénovation énergétique, car les logements vacants nécessitent souvent des travaux, plus ou moins lourds, parmi lesquels des travaux de rénovation thermique. En effet, « *la première cause de vacance durable est le besoin en travaux, la remise sur le marché des logements vacants passe notamment par leur rénovation et l'amélioration de leur performance énergétique* »⁴⁸⁴. Pour parvenir à ses objectifs, le Plan s'organisait autour de trois principes : l'identification par l'exploitation de données issues d'une cartographie de la vacance, l'incitation à la location par – notamment – l'accompagnement des propriétaires dans leurs travaux (une plateforme a été créée en ce sens⁴⁸⁵) ou par la lutte contre les impayés (grâce à la garantie Visale⁴⁸⁶), et la réquisition de dernier recours. Concernant ce dernier point, il aura surtout un intérêt si des personnes morales sont visées (telles que les banques et autres entreprises), auprès desquelles la démarche incitative n'aura été d'aucune utilité⁴⁸⁷.

282. Il est donc question de convaincre les propriétaires⁴⁸⁸ plus que de les obliger à remettre leur bien sur le marché locatif ; le droit de propriété est ainsi préservé, bien que les taxes et autres dispositifs de réquisition n'aient pas disparu pour autant. Reste que **cette stratégie n'est pas franchement efficace**, et qu'il faudra sans doute se résigner à adopter une approche véritablement contraignante.

⁴⁸³ *Ibid.*

⁴⁸⁴ *Ibid.*

⁴⁸⁵ Il s'agit de la plateforme « Facil Habitat ».

⁴⁸⁶ Il s'agit d'un dispositif Action Logement qui accorde notamment une couverture en cas d'impayés de loyers.

⁴⁸⁷ MIN. DE LA COHESION DES TERRITOIRES ET DES RELATIONS AVEC LES COLLECTIVITES TERRITORIALES, « Lancement du plan national de mobilisation des logements et locaux vacants », comm. de presse, 10 fév. 2020, [en ligne].

⁴⁸⁸ Par ex., avec la prime « Sortie de la vacance » délivrée par l'Anah depuis le 1^{er} avr. 2024 : v. ANAH, « Création d'une prime de sortie de la vacance », point 2.1.2, délibération n°2024-03, conseil d'administration du 13 mars 2024.

283. En revanche, si le propriétaire décide, au contraire, de mettre son bien en location, quelques aménagements au droit de propriété s'appliquent afin de le concilier avec les droits et libertés du locataire, et ce dès le stade de l'établissement du contrat de bail.

b. Lors de l'établissement du contrat de bail

284. L'intérêt général, les règles d'urbanisme ou encore la protection de l'environnement peuvent conduire à une limitation du droit de propriété, mais il en va également ainsi lorsque sont en jeu d'autres droits et libertés. Il faut alors procéder à une **conciliation afin de trouver un juste milieu entre les intérêts du propriétaire bailleur et ceux du locataire.**

Dans tous les cas, l'article 34 de la Constitution dispose qu'il est de la compétence du législateur de déterminer les principes fondamentaux du régime de la propriété. Au-delà de l'objectif de valeur constitutionnelle relatif à la décence du logement, ce sont le principe de sauvegarde de la dignité de la personne humaine ou encore le droit à la protection de la santé qui viennent limiter la puissance du droit de propriété⁴⁸⁹. En effet, il n'est plus admissible, sous prétexte de l'existence de ce droit fondamental ou du libre marché de l'offre et de la demande, d'autoriser la perception de ressources financières tirées d'un contrat de location d'un logement mettant en jeu la sécurité et la santé de son occupant. Dès lors, quelle que soit l'importance que revêt le droit de propriété en France, de **nombreuses conditions** l'encadrent afin de rééquilibrer la relation entretenue entre le propriétaire et son locataire. En ce sens, « *la montée des droits fondamentaux du locataire retentit inévitablement sur le droit de propriété du bailleur qui s'amenuise au fur et à mesure que se renforcent les droits du locataire* »⁴⁹⁰.

285. Cela dit, le juge étant particulièrement vigilant face aux modérations que peut subir le droit de propriété⁴⁹¹, **le détenteur du bien dispose toujours d'une certaine latitude,** du moins lors de la conclusion du contrat. Effectivement, sous réserve de respecter la liste

⁴⁸⁹ *Supra.*, §275 et s.

⁴⁹⁰ SCHÜTZ (R.-N.), « Les droits fondamentaux du locataire de l'immeuble à usage d'habitation », *préc.*

⁴⁹¹ Selon la formulation traditionnelle du juge constitutionnel : CONS. CONST., 29 juill. 1998, n°98-403 DC, *Loi d'orientation relative à la lutte contre les exclusions*, *préc.* : « [...] *s'il appartient au législateur de mettre en œuvre l'objectif de valeur constitutionnelle que constitue la possibilité pour toute personne de disposer d'un logement décent, et s'il lui est loisible, à cette fin, d'apporter au droit de propriété les limitations qu'il estime nécessaires, c'est à la condition que celles-ci n'aient pas un caractère de gravité tel que le sens et la portée de ce droit en soient dénaturés* ; [...] » (souligné par nous dans le cons. 7).

des documents qu'il est en droit de demander⁴⁹², le propriétaire **peut exiger la remise de plusieurs pièces** au candidat à la location (et à sa caution). De la même façon, il **peut librement choisir son locataire** à la condition, bien entendu, de ne pas se fonder sur un motif discriminatoire⁴⁹³. Pour un dernier exemple, et non des moindres, il **détermine lui-même le montant du loyer** quand le logement n'est pas situé en zone tendue, voire très tendue : le principe de libre détermination demeure⁴⁹⁴, mais il existe des exceptions.

286. Ces exceptions venant limiter la liberté du propriétaire sont établies en fonction du périmètre géographique de localisation du logement. Plus précisément, il existe un dispositif d'**encadrement de l'évolution du montant des loyers** prévu dans la loi de 1989⁴⁹⁵. Il vise les **zones tendues**, et l'article 17 de cette loi dispose que « *I.- Les zones d'urbanisation continue de plus de 50 000 habitants où il existe un déséquilibre marqué entre l'offre et la demande de logements, entraînant des difficultés sérieuses d'accès au logement sur l'ensemble du parc résidentiel existant, qui se caractérisent notamment par le niveau élevé des loyers, le niveau élevé des prix d'acquisition des logements anciens ou le nombre élevé de demandes de logement par rapport au nombre d'emménagements annuels dans le parc locatif social, sont dotées d'un observatoire local des loyers mentionné à l'article 16*⁴⁹⁶. Un décret fixe la liste des communes comprises dans ces zones⁴⁹⁷ ». L'article 17-1 poursuit en indiquant que dans ces zones, « *I.- Lorsque le contrat prévoit la révision du loyer, celle-ci intervient chaque année à la date convenue entre les parties ou, à défaut, au terme de chaque année du contrat. La variation qui en résulte ne peut excéder, à la hausse, la variation d'un indice de référence des*

⁴⁹² *Supra*, §250.

⁴⁹³ *Supra*, §231.

⁴⁹⁴ L. n°89-462 du 6 juill. 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs et portant modification de la loi n°86-1290 du 23 déc. 1986, *préc.*, art. 17 : « *II.- La fixation du loyer des logements mis en location est libre. Toutefois, lorsqu'un logement de la classe F ou de la classe G, au sens de l'article L. 173-1-1 du code de la construction et de l'habitation, fait l'objet d'une nouvelle location, le loyer du nouveau contrat de location ne peut excéder le dernier loyer appliqué au précédent locataire* ».

⁴⁹⁵ *Ibid.*

⁴⁹⁶ « *Des observatoires locaux des loyers peuvent être créés à l'initiative des collectivités territoriales, des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre compétents en matière d'habitat ou de l'État. Ces observatoires ont notamment pour mission de recueillir les données relatives aux loyers sur une zone géographique déterminée et de mettre à la disposition du public des résultats statistiques représentatifs sur ces données. [...]* ».

⁴⁹⁷ D. n° 2017-1198 du 27 juillet 2017 relatif à l'évolution de certains loyers dans le cadre d'une nouvelle location ou d'un renouvellement de bail applicable du 1er août 2024 au 31 juillet 2025, pris en application de l'article 18 de la loi n° 89-462 du 6 juillet 1989, JORF n°0176 du 29 juill. 2017, texte n°14 ; son art. 1^{er} dispose que « *les communes comprises dans les zones mentionnées à l'article 18 de la loi du 6 juillet 1989 [...]* sont celles qui figurent au 1° de l'annexe du décret du 10 mai 2013 [...] » (i. e., D. n°2013-392 du 10 mai 2013 relatif au champ d'application de la taxe annuelle sur les logements vacants instituée par l'article 232 du code général des impôts, JORF n°0109 du 12 mai 2013, texte n°4).

loyers publié par l'Institut national de la statistique et des études économiques chaque trimestre et qui correspond à la moyenne, sur les douze derniers mois, de l'évolution des prix à la consommation hors tabac et hors loyers. À défaut de clause contractuelle fixant la date de référence, cette date est celle du dernier indice publié à la date de signature du contrat de location ». Enfin, l'article 18 prévoit que « pour chacune des zones d'urbanisation continue de plus de 50 000 habitants où il existe un déséquilibre marqué entre l'offre et la demande de logements, entraînant des difficultés sérieuses d'accès au logement sur l'ensemble du parc résidentiel existant qui se caractérisent notamment par le niveau élevé des loyers, le niveau élevé des prix d'acquisition des logements anciens ou le nombre élevé de demandes de logement par rapport au nombre d'emménagements annuels dans le parc locatif social, un décret en Conseil d'État, pris après avis de la Commission nationale de concertation, fixe annuellement le montant maximum d'évolution des loyers des logements vacants et des contrats renouvelés. Ce décret peut prévoir des adaptations particulières, notamment en cas de travaux réalisés par les bailleurs ou de loyers manifestement sous-évalués. En cas de litige entre les parties résultant de l'application de ce décret, la commission départementale de conciliation est compétente et sa saisine constitue un préalable obligatoire à la saisine du juge par l'une ou l'autre des parties ».

287. Les communes situées en zone tendue sont bien trop nombreuses pour que leur énumération soit ici pertinente. En revanche, l'on peut noter que quelques-unes d'entre elles sont soumises à un dispositif plus strict encore : dans un premier temps, dans les **zones dites très tendues, le plafonnement généralisé des loyers** a été expérimenté. Seulement, le juge a invalidé ce dispositif dans plusieurs arrêts⁴⁹⁸, et le Conseil d'État a même annulé la décision relevée dans un discours du Premier ministre de n'expérimenter cette mesure d'encadrement des loyers qu'à Paris⁴⁹⁹. Plus tard, il a été décidé de retenter l'expérience, mais suivant de nouvelles modalités.

⁴⁹⁸ V. par ex., C.A.A. PARIS, 26 juin 2018, n°s17PA03805, 17PA03808, 18PA00339, 18PA00340 : « 8. Considérant qu' [...] un arrêté préfectoral qui a pour objet de définir un encadrement des loyers sur le fondement de l'article 17 de la loi du 6 juillet 1989 est illégal dans son ensemble s'il ne fixe pas en même temps les loyers de référence pour toute une zone d'urbanisation et non pour autant qu'il n'a pas fixé ces loyers pour certains secteurs géographiques ; que le juge de l'excès de pouvoir ne saurait en conséquence se limiter à ne censurer un tel arrêté qu'en tant seulement qu'il ne fixe pas les loyers dans les secteurs non couverts dès lors qu'une annulation limitée de la sorte aurait pour effet de laisser entière l'illégalité relevée ; [...] » ; v. aussi, C.A.A. DOUAI, 3 juill. 2018, n°17DA02260.

⁴⁹⁹ CONS. D'ET., 5/4 S.S.R., 15 mars 2017, n°391654, Assoc. « Bail à part, Tremplin pour le logement », Lebon T. pp. 442 et 717 : « 1. Considérant que, dans un discours prononcé à Paris le 29 août 2014, le Premier ministre a tenu les propos suivants au sujet du dispositif d'encadrement des loyers prévu notamment par l'article 17 de la loi du 6 juillet 1989, dans sa rédaction issue de la loi du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové : "Nous avons désormais assez de recul pour juger des difficultés de sa mise en œuvre. Tous les acteurs le disent : les conditions techniques ne sont pas réunies, et ne le seront pas avant des mois, voire des années. C'est notamment le cas pour la collecte des données des loyers. Cette

288. C'est donc avec la loi ELAN⁵⁰⁰ qu'est introduite, initialement pour cinq ans, une **expérimentation de l'encadrement du niveau des loyers** pour les logements mis en location ou faisant l'objet d'un renouvellement de bail, qu'ils soient nus ou meublés. Concrètement, « *les mesures relatives à l'encadrement du niveau des loyers, issues de la loi ALUR du 24 mars 2014*⁵⁰¹, *sont abrogées par ces nouvelles dispositions, entraînant une réécriture des articles de la loi du 6 juillet 1989 (art. 17 et 17-2*⁵⁰²). *Le décret du 13 mai 2019*⁵⁰³ *fixe les conditions d'application de ces mesures* »⁵⁰⁴. Cette mesure expérimentale peut être mise en œuvre sur demande d'une personne publique et si elle est approuvée, un décret se charge de délimiter le territoire concerné. Dans un premier temps, quatre territoires étaient visés : la commune de Paris, la commune de Lille et les communes associées, le territoire de l'établissement public territorial (EPT) Plaine Commune (Saint-Ouen-sur-Seine, Stains, Saint-Denis, etc.) et celui de l'EPT Est Ensemble (Bobigny, Les Lilas, Pantin, etc.). D'autres communes se sont ensuite portées candidates et ont vu leur demande être acceptée : Bordeaux, Montpellier,

situation complexe génère trop d'incertitude pour les investisseurs. Le dispositif sera donc appliqué à titre expérimental à Paris. Il ne sera pas étendu aux autres agglomérations concernées tant qu'un bilan sur sa mise en œuvre n'aura pas été réalisé" ; que, par une nouvelle déclaration du 31 août 2014, le Premier ministre a précisé que le dispositif d'encadrement des loyers créé par la loi du 24 mars 2014 pouvait également être expérimenté à Lille ; [...]. 2. Considérant, [...], qu'aux termes du I de l'article 17 de la loi du 6 juillet 1989, dans sa rédaction issue de la loi du 24 mars 2014 : "Les zones d'urbanisation continue de plus de 50 000 habitants où il existe un déséquilibre marqué entre l'offre et la demande de logements, entraînant des difficultés sérieuses d'accès au logement sur l'ensemble du parc résidentiel existant, [...], sont dotées d'un observatoire local des loyers [...]./ Dans ces zones, le représentant de l'État dans le département fixe chaque année, par arrêté, un loyer de référence, un loyer de référence majoré et un loyer de référence minoré, exprimés par un prix au mètre carré de surface habitable, par catégorie de logement et par secteur géographique. [...]" ; que les déclarations litigieuses révèlent la décision du Premier ministre de ne mettre en œuvre ces dispositions législatives que dans les agglomérations de Paris et Lille et de subordonner à la réalisation d'un bilan de cette mise en œuvre expérimentale l'application de ces mêmes dispositions dans les autres agglomérations concernées ; qu'une telle décision a le caractère d'un acte faisant grief ; [...]. 4. Considérant qu'il résulte de ce qui a été dit au point 2 que le Premier ministre a décidé de mettre en œuvre les dispositions législatives précitées à titre expérimental dans les agglomérations de Paris et de Lille ; que si l'article 37-1 de la Constitution prévoit que "la loi et le règlement peuvent comporter, pour un objet et une durée limités, des dispositions à caractère expérimental", ces dispositions ne permettent pas au pouvoir réglementaire de procéder à une mise en œuvre de la loi à titre expérimental lorsque la loi ne l'a pas elle-même prévu ; que la décision du Premier ministre révélée par ses déclarations des 29 et 31 août 2014 doit, par suite, [...], être annulée ».

⁵⁰⁰ L. n°2018-1021 du 23 nov. 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique, *préc.*, art. 140.

⁵⁰¹ L. n°2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové, *préc.*, art. 6.

⁵⁰² Art. 17 : *supra*, §286 ; art. 17-2 : « Lors du renouvellement du contrat, le loyer ne donne lieu à réévaluation que s'il est manifestement sous-évalué. Dans ce cas, le bailleur peut proposer au locataire, au moins six mois avant le terme du contrat et dans les conditions de forme prévues à l'article 15, un nouveau loyer fixé par référence aux loyers habituellement constatés dans le voisinage pour des logements comparables. Les loyers servant de références doivent être représentatifs de l'ensemble des loyers habituellement constatés dans le voisinage pour des logements comparables, situés soit dans le même groupe d'immeubles, soit dans tout autre groupe d'immeubles comportant des caractéristiques similaires et situés dans la même zone géographique. [...] ».

⁵⁰³ D. n°2019-437 du 13 mai 2019 relatif aux modalités d'application de la mise en demeure en cas de non-respect du dispositif expérimental d'encadrement du niveau des loyers et au recouvrement des amendes administratives dans le cadre des rapports locatifs, JORF n°0111 du 14 mai 2019.

⁵⁰⁴ ANIL, « Expérimentation de l'encadrement du niveau des loyers dans les zones tendues », analyses juridiques n°2019-03, à jour au 7 juin 2021, [en ligne].

Lyon ou encore Grenoble, pour ne citer qu'elles⁵⁰⁵. Au terme de cette expérimentation, le Gouvernement devra remettre un rapport d'évaluation au Parlement ; d'ailleurs, si elle devait se terminer au 25 novembre 2023, elle a finalement été prolongée par la loi 3DS⁵⁰⁶ et s'achèvera le 25 novembre 2026.

289. Des contentieux relatifs aux secteurs géographiques déterminés ont commencé à éclore, et le Conseil d'État juge – dans une décision du 18 novembre 2024⁵⁰⁷ (cons. 4) – *« qu'il appartient au représentant de l'État de fixer, par catégorie de logement et par secteur géographique, les loyers de référence applicables sur le territoire dans lequel est mis en place un dispositif d'encadrement des loyers. Ces catégories et ces secteurs sont déterminés en fonction de la structuration du marché locatif constatée par l'observatoire local des loyers, les secteurs géographiques devant constituer des zones homogènes en termes de niveaux de loyer constatés sur le marché locatif. Le juge de l'excès de pouvoir, saisi d'un moyen en ce sens à l'appui d'un recours dirigé contre l'arrêté fixant les loyers de référence, ne censure l'appréciation portée par le représentant de l'État pour déterminer ces secteurs géographiques qu'en cas d'erreur manifeste ».*

290. Finalement, le montant du loyer est fixé par le bailleur, mais en fonction du loyer de référence. En cas de non-respect de cette règle, une procédure de sanction existe, et elle peut mener au prononcé d'une amende par le préfet (jusqu'à 5 000 euros pour une personne physique et 15 000 euros pour une personne morale)⁵⁰⁸.

291. **En substance,** comme souvent en ce qui concerne les politiques du logement, l'enchevêtrement des dispositifs ne facilite pas leur compréhension. Au total, **il existe deux mécanismes** : l'encadrement de l'évolution du montant des loyers et l'expérimentation de l'encadrement du niveau des loyers. Plus précisément, l'ANIL explique que *« la fixation du loyer lors de la mise en location d'un logement est en principe libre [...] . Toutefois, dans les zones dites*

⁵⁰⁵ Pour un exemple plus récent, v. D. n° 2023-981 du 23 octobre 2023 fixant le périmètre du territoire de la communauté d'agglomération du Pays basque sur lequel est mis en place le dispositif d'encadrement des loyers prévu à l'article 140 de la loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique, JORF n°0248 du 25 oct. 2023, texte n°30.

⁵⁰⁶ L. n°2022-217 du 21 fév. 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale, *préc.*, art. 85.

⁵⁰⁷ CONS. D'ET., 5/6 Ch. réun., 18 nov. 2024, n°489856, *Assoc. Chambre de la Féd. nationale des agents immobiliers (FNAIM) et a.*, Lebon T. ; *AJDA*, 2024, p. 2145 ; DEVREAU (C.), « Encadrement des loyers à Paris : l'homogénéité des secteurs géographiques en question », *Dalloz actualité*, 28 nov. 2024.

⁵⁰⁸ L. n°2018-1021 du 23 nov. 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique, *préc.*, art. 140.

tendues, il existe un mécanisme d'encadrement de l'évolution des loyers [...] : l'augmentation de loyer, en cas de changement de locataire ou de renouvellement du bail, est ainsi restreinte. À titre expérimental, dans certains territoires de ces zones tendues, un mécanisme d'encadrement du niveau des loyers peut également s'appliquer [...] »⁵⁰⁹. En somme, ces mesures portent une **atteinte relative au droit de propriété** puisqu'elles empêchent les bailleurs de déterminer le montant du loyer en toute liberté, mais **uniquement dans certaines zones et dans l'intérêt général**. De manière générale, le droit de propriété doit systématiquement être concilié avec les droits et libertés auquel il se confronte.

292. Ces exemples démontrent que le droit de propriété du propriétaire bailleur n'est pas absolu quand il met son bien en location, ce qui se manifeste davantage encore durant la vie du contrat.

c. Durant la vie du contrat de bail

293. Lorsque le bail est signé, le droit de propriété est bien plus limité, sans pour autant qu'il ne s'efface évidemment. Simplement, des **dispositifs de protection du locataire** ont été imaginés et, forcément, ils contreviennent au plein essor du droit de propriété du bailleur. En effet, le locataire bénéficie d'une protection destinée à atténuer sa vulnérabilité dans la relation contractuelle. Certains exemples semblent évidents, d'autres sont plus régulièrement critiqués pour l'atteinte qu'ils porteraient au droit de propriété.

294. D'une part, même si le logement reste le bien du propriétaire, le locataire a le **droit de jouir paisiblement et librement de son lieu de vie**. La relation contractuelle est pensée autour de cette idée : le locataire paye un loyer pour, en contrepartie, élire domicile dans un lieu qui devient son logement. C'est la raison pour laquelle il dispose d'une jouissance exclusive, et il ne s'agit pas là d'un droit de propriété : partant, il reste libre d'inviter toute personne de son choix, d'avoir un animal domestique (sauf s'il est considéré comme dangereux), ou encore de refuser une visite du propriétaire qui n'aurait pour intérêt que de présenter son bien à ses proches.

⁵⁰⁹ ANIL, « Encadrement de l'évolution et du niveau des loyers dans les zones tendues », *préc.*

295. D'autre part, **l'inégale protection ressentie entre le propriétaire et le locataire** – au profit de ce dernier – a été accentuée par la loi ALUR⁵¹⁰ : qu'il s'agisse du dispositif d'encadrement des loyers, de la réduction du délai de préavis à un mois (au lieu de trois) dans les zones tendues⁵¹¹, de la possibilité d'invoquer un problème de santé au moyen d'un certificat médical pour réduire le délai de préavis à un mois, ou encore de l'obligation de délivrer au locataire les diagnostics relatifs à l'état des installations électriques et de gaz quand elles datent de plus de quinze ans, beaucoup de bailleurs se sont montrés frileux à l'idée de mettre leur bien en location, estimant que le lien les unissant à leur locataire serait trop déséquilibré. D'ailleurs, l'une des principales peurs des bailleurs est l'impayé de loyer et pour s'en prémunir, ils inséraient une clause contractuelle prévoyant une pénalité en cas de retard dans le paiement. Or, c'est désormais interdit. Nous pouvons encore citer l'attention particulière portée depuis 1989 aux locataires âgés et aux faibles revenus⁵¹² qui, si leur bailleur souhaite qu'ils quittent les lieux, doivent se voir proposer un logement correspondant à leurs besoins et à leurs possibilités⁵¹³.

296. En guise de derniers exemples, nous pouvons parler des **droits de renouvellement et de préemption au profit du locataire** : d'abord, le droit de renouvellement permet la reconduction automatique du bail locatif si le propriétaire n'a pas l'intention de vendre son bien. Le loyer peut quand même être révisé, tout en respectant l'indice de référence. En revanche, la loi ALUR prévoit désormais que « *le bailleur dispose d'un délai d'un an à compter de la date prévue pour la révision, pour en faire la demande. S'il manifeste sa volonté de réviser le loyer dans ce délai, la révision prendra effet au jour de sa demande. Passé ce délai d'un an, la révision du loyer pour l'année écoulée n'est plus possible* »⁵¹⁴. Ensuite, le droit de préemption oblige le propriétaire à donner la priorité d'achat à son locataire s'il souhaite vendre son bien, mais uniquement s'il veut le vendre libre et à l'issue du contrat de bail. Si le propriétaire ne souhaite pas

⁵¹⁰ L. n°2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové, *préc.*, en particulier Titre I^{er}, Chapitre I^{er}.

⁵¹¹ D'ailleurs, la loi ALUR prévoyait une telle possibilité pour les seuls baux signés à compter du 27 mars 2014, mais la loi dite Macron a supprimé cette condition (L. n°2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques, JORF n°0181 du 7 août 2015, texte n°1).

⁵¹² L. n°89-462 du 6 juill. 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs et portant modification de la loi n°86-1290 du 23 déc. 1986, *préc.*, art. 25-8 ; cet art. précise cependant que cela ne s'applique pas si le bailleur est lui-même âgé de plus de 65 ans ou si ses ressources sont inférieures au plafond de référence.

⁵¹³ *Ibid.*, art. 15.

⁵¹⁴ ANIL, « Renouvellement du bail (Location vide) », [en ligne].

nécessairement vendre son bien libre de tout occupant, ou si le locataire refuse l'offre de vente, le vendeur est libre du choix de l'acquéreur et le locataire peut rester dans les lieux au moins jusqu'au terme du contrat de bail.

297. Le contrat de bail peut donc être plus ou moins défavorable au droit de propriété, puisque celui-ci doit être concilié avec les droits et libertés du locataire. Enfin, il demeure deux situations fort délicates et particulièrement décriées : l'expulsion locative⁵¹⁵ et la mesure de dernier recours que constitue l'expropriation.

d. Les cas particuliers de l'expulsion et de l'expropriation

298. Il s'agit sans nul doute de la situation la plus critiquée, et le propriétaire se trouve rapidement démuni lorsque la question de l'**expulsion** vient à se poser. En effet, si le locataire ne paye plus son loyer, le propriétaire doit suivre **plusieurs étapes**⁵¹⁶ : tout d'abord, il doit se tourner vers la caution de son locataire ou vers son propre assureur, et prévenir la CAF ou la MSA⁵¹⁷ si des allocations de logement sont versées. Or, encore faut-il qu'une telle caution existe et que le propriétaire ait souscrit la garantie Visale ou une assurance spéciale auprès de son assureur⁵¹⁸. Les parties peuvent également essayer de s'entendre sur un compromis en faisant appel à un conciliateur de justice.

299. Puis, **avant l'expulsion proprement dite**, le juge peut prononcer la résiliation du bail si ce dernier comprend une clause résolutoire⁵¹⁹ (ce qui concerne une part importante des baux locatifs), mais il peut aussi procéder à un examen du cas porté devant lui en l'absence d'une telle clause (il s'agit alors d'une résolution judiciaire). En cas de présence d'une clause résolutoire, le propriétaire doit respecter certaines règles, et notamment saisir un commissaire de justice pour envoyer un commandement de payer, ce que le locataire peut contester devant le juge. Ensuite, si le locataire n'a pas payé les loyers dus, le

⁵¹⁵ La question du squat ne sera pas abordée, car les squatteurs ne sont pas locataires.

⁵¹⁶ Détaillées sur : SERVICE-PUBLIC.FR, « Loyers impayés et expulsion du locataire », vérifié le 18 oct. 2023, [en ligne].

⁵¹⁷ Pour Caisse d'Allocations Familiales et Mutualité Sociale Agricole.

⁵¹⁸ Telle qu'une garantie des loyers impayés.

⁵¹⁹ V. L. n°89-462 du 6 juill. 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs et portant modification de la loi n°86-1290 du 23 déc. 1986, *préc.*, art. 24.

propriétaire doit quand même saisir le juge – éventuellement en référé⁵²⁰ – afin qu’il constate la résiliation du bail et ordonne l’expulsion. Durant toutes ces étapes, des délais de paiement peuvent être accordés au locataire, ce qui signifie une attente potentiellement très longue pour le propriétaire qui, parfois, ne peut patienter aussi longtemps avant d’obtenir le remboursement des sommes dues.

300. Si l’on en arrive à la procédure d’expulsion, le commissaire de justice sera l’acteur central, car en aucun cas le propriétaire ne peut y procéder lui-même. Souvent tenté par cette alternative plus rapide, il encourt pourtant trois ans de prison et 30 000 euros d’amende en vertu de l’article 226-4-2 du code pénal. Le commissaire peut se trouver confronté à un preneur récalcitrant, auquel cas il peut faire appel aux forces de l’ordre ; si le preneur est absent, il fait appel à une autorité de police et à un serrurier, et informe le locataire qu’il ne peut plus entrer dans ce logement qui n’est plus le sien ; si le preneur respecte la décision judiciaire, l’huissier dresse l’inventaire des meubles. Ces derniers pourront éventuellement être déposés dans un local dont l’adresse doit être connue du désormais ex-locataire, qui devra les récupérer dans un délai de deux mois. Si tel n’est pas le cas, les biens seront vendus aux enchères publiques⁵²¹.

301. Toutefois, aucune expulsion locative ne saurait être autorisée durant la période de **trêve hivernale**⁵²², laquelle court en principe du 1^{er} novembre au 31 mars inclus, sauf si un relogement est proposé au locataire conformément à ses besoins et caractéristiques. Une trêve cyclonique existe dans les territoires d’Outre-mer, dont les dates peuvent être connues en préfecture (puisqu’elles varient selon les territoires en question). Cette protection hivernale revêt une dimension plutôt curieuse pour les logements touchés par la précarité énergétique : s’il n’est certes pas permis d’expulser un locataire durant la saison froide, reste que les habitants vivent toujours dans des conditions très rudes, dans la mesure où leur logement n’est pas un standard de confort thermique. Ils ne sont donc finalement que peu protégés des difficultés météorologiques dans leur domicile, toutes proportions gardées.

⁵²⁰ Porté devant le juge des contentieux de la protection.

⁵²¹ V. par ex., CHAMBRE NATIONALE DES COMMISSAIRES DE JUSTICE, « L’expulsion locative », [en ligne] ; FOND. ABBE PIERRE, « Après l’expulsion », [en ligne].

⁵²² Cependant, une procédure d’expulsion peut être engagée, mais ne sera rendue effective qu’à l’issue de la trêve hivernale.

302. Quant à l'**expropriation**, procédure extrême pour l'occupant – propriétaire ou locataire –⁵²³, elle l'est également pour le propriétaire bailleur. En revanche, elle prend alors une dimension toute particulière au regard de l'atteinte qu'elle porte au droit de propriété : en effet, elle est souvent perçue comme une sanction, notamment quand elle intervient dans le cadre de la **lutte contre les marchands de sommeil**. Par exemple, l'article 225-26 du code pénal prévoit que « *I.- Les personnes physiques et morales coupables de l'infraction de soumission à des conditions d'hébergement incompatibles avec la dignité humaine [...] encourrent [...] les peines complémentaires suivantes : 1° La confiscation*⁵²⁴ *de tout ou partie de leurs biens, quelle qu'en soit la nature, meubles ou immeubles, divis ou indivis, ayant servi à commettre l'infraction. Lorsque les biens immeubles qui appartenaient à la personne condamnée au moment de la commission de l'infraction ont fait l'objet d'une expropriation pour cause d'utilité publique, le montant de la confiscation en valeur prévue au dixième alinéa de l'article 131-21*⁵²⁵ *est égal à celui de l'indemnité d'expropriation ; [...] »*. Notons que cet article prévoit également, dans son 2°, une « *interdiction pour une durée de quinze ans au plus d'acheter un bien immobilier à usage d'habitation [...] »*. Il aura fallu du temps pour intensifier la lutte contre les marchands de sommeil, mais le juge a rapidement su se saisir de ce **dispositif de confiscation** instauré par la loi ELAN⁵²⁶ : en 2021, les indemnités d'expropriation d'un marchand de sommeil ont ainsi, pour la première fois, été confisquées⁵²⁷.

303. Sans être nié, le droit de propriété est donc soumis à des limitations quand le propriétaire décide de mettre son bien en location, car il doit être concilié avec les droits et libertés de l'occupant locataire. Au surplus, d'autres droits et libertés sont également soumis à un tel jeu de compromis.

⁵²³ *Supra*, §232-233.

⁵²⁴ La confiscation est l'appropriation d'un bien sans contrepartie.

⁵²⁵ « *La confiscation peut être ordonnée en valeur. La confiscation en valeur peut être exécutée sur tous biens, quelle qu'en soit la nature, appartenant au condamné ou, sous réserve des droits du propriétaire de bonne foi, dont il a la libre disposition. Pour le recouvrement de la somme représentative de la valeur de la chose confisquée, les dispositions relatives à la contrainte judiciaire sont applicables »*.

⁵²⁶ L. n°2018-1021 du 23 nov. 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique, *préc.*, art. 190, modifiée par : L. n°2024-322 du 9 avr. 2024 visant à l'accélération et à la simplification de la rénovation de l'habitat dégradé et des grandes opérations d'aménagement, *préc.*, art. 30, et L. n°2024-582 du 24 juin 2024 améliorant l'efficacité des dispositifs de saisie et de confiscation des avoirs criminels, art. 16, JORF n°0148 du 25 juin 2024, texte n°1.

⁵²⁷ BEAULIEU (C.), « Paris : un marchand de sommeil lourdement condamné », *Le Parisien*, 28 mai 2021, [en ligne].

B. La limitation d'autres droits et libertés

304. Nous pouvons penser à deux libertés en particulier : la liberté d'entreprendre (1) et la liberté contractuelle (2).

1. La liberté d'entreprendre

305. Parmi les autres droits et libertés susceptibles de subir une atteinte dans le cadre d'un bail locatif, nous pouvons citer la liberté d'entreprendre qui peut être limitée quand le législateur poursuit l'OVC relatif à la possibilité de disposer d'un logement décent. Cette liberté est, pour être exact, un **principe à valeur constitutionnelle**⁵²⁸ découlant de l'**article 4 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen**⁵²⁹ ; il « *comprend non seulement la liberté d'accéder à une profession ou à une activité économique mais également la liberté dans l'exercice de cette profession ou de cette activité* »⁵³⁰.

⁵²⁸ CONS. CONST., 16 janv. 1982, n°81-132 DC, *Loi de nationalisation*, préc. : « [...] que la liberté qui, aux termes de l'article 4 de la Déclaration, consiste à pouvoir faire tout ce qui ne nuit pas à autrui, ne saurait elle-même être préservée si des restrictions arbitraires ou abusives étaient apportées à la liberté d'entreprendre ; [...] » (cons. 16).

⁵²⁹ CONS. CONST., 10 juin 1998, n°98-401 DC, *Loi d'orientation et d'incitation relative à la réduction du temps de travail*, JO du 14 juin 1998, p. 9033, Rec. p. 258 : « [...] Considérant, [...], qu'il est loisible au législateur d'apporter à la liberté d'entreprendre qui découle de l'article 4 de la Déclaration de 1789, les limitations justifiées par l'intérêt général ou liées à des exigences constitutionnelles, à la condition que lesdites limitations n'aient pas pour conséquence d'en dénaturer la portée ; [...] » (cons. 26) ; *Les Cahiers du Conseil constitutionnel*, n°5 ; MOLFESSIS (N.), « Le Conseil constitutionnel redécouvre le droit civil », *RTDC*, juill.-sept. 1998, n°3, pp. 796-800 ; *RFDC*, juill.-sept. 1998, n°35, pp. 640-642, note FAVOREU (L.) ; SCHOETTL (J.-E.), « Travail », *AJDA*, 1998, n°s.n., pp. 495-499 ; *LPA*, 1998, n°s.n., pp. 18-22, note MATHIEU (B.), VERPAUX (M.) ; *BJC*, 1998, n°s.n., note COMM. EUROPEENNE POUR LA DEMOCRATIE PAR LE DROIT ; FAVOREU (L.), « Loi sur les 35 heures », *D.*, 2000, n°s.n., pp. 60-61.

⁵³⁰ CONS. CONST., 30 nov. 2012, n°2012-285 QPC, *M. Christian S. [Obligation d'affiliation à une corporation d'artisans en Alsace-Moselle]*, cons. 7, JO du 1^{er} déc. 2012, p. 18908, texte n°93, Rec. p. 636 ; *Les Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel*, n°39, avr. 2013 ; BERGEAL (C.), « Sprechen Sie Deutsch ? », *Lettre d'actualité juridique des ministères financiers*, 6 déc. 2012, n°133, p. 1 ; HOFFMANN (F.), « Le droit local alsacien-mosellan au crible de la QPC », *Dr. adm.*, fév. 2013, n°2, pp. 21-24 ; BACHERT (A.), « La censure du droit alsacien-mosellan de l'artisanat : l'occasion de réaffirmer la place de la langue française comme valeur fondamentale de la République », *RFDC*, avr. 2013, n°94, pp. 445-450 ; GICQUEL (J.-E.), « Liberté d'entreprendre - Langue de la République », *LPA*, 15 juill. 2013, n°140, pp. 20-22 ; BRAMERET (S.), « Lorsque QPC rime avec uniformité : le *Gewerbeordnung* et la liberté d'entreprendre », *Revue Lamy de la Concurrence*, avr.-juin 2013, n°35, p. 70 ; FORTIER (J.), « Corporations : remettre les pendules à l'heure », *Dernières Nouvelles d'Alsace*, 13 déc. 2012, n°46803 ; BODIN (L.), « Artisanat : Pourquoi le modèle alsacien des corporations obligatoires est si important ? », *L'Alsace*, 13 déc. 2012.

306. Notons que dans une **décision de 2015**⁵³¹, le Conseil constitutionnel a estimé « *qu'en interdisant aux distributeurs d'eau d'interrompre la distribution d'eau dans toute résidence principale tout au long de l'année pour non-paiement des factures, le législateur a entendu garantir l'accès à l'eau pour toute personne occupant cette résidence ; qu'en ne limitant pas cette interdiction à une période de l'année, il a voulu assurer cet accès pendant l'année entière ; qu'en prévoyant que cette interdiction s'impose quelle que soit la situation des personnes titulaires du contrat, il a, [...], entendu s'assurer qu'aucune personne en situation de précarité ne puisse être privée d'eau ; que le législateur, en garantissant dans ces conditions l'accès à l'eau qui répond à un besoin essentiel de la personne, a ainsi poursuivi l'objectif de valeur constitutionnelle que constitue la possibilité pour toute personne de disposer d'un logement décent ; [...]* » (cons. 7).

307. Sans forcément porter atteinte à la liberté d'entreprendre, **le législateur peut la limiter quand il met en œuvre l'OVC relatif à la décence du logement**. D'ailleurs, d'aucuns avaient tenté d'invoquer une atteinte à la liberté d'entreprendre dans l'obligation, prévue par la loi SRU de 2000⁵³², de prévoir des concertations entre bailleurs sociaux et locataires. Selon les auteurs de la saisine du Conseil constitutionnel⁵³³, plusieurs points

⁵³¹ CONS. CONST., 29 mai 2015, n°2015-470 QPC, *Société SAUR SAS [Interdiction d'interrompre la distribution d'eau dans les résidences principales]*, JORF n°0124 du 31 mai 2015, p. 9051, texte n°36 ; *Les Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel*, n°49, oct. 2015 ; NIVARD (C.), « La garantie d'un accès à l'eau devant le Conseil constitutionnel », *AJDA*, 21 sept. 2015, n°30, pp. 1704-1708 ; BAILLON-PASSE (CH.), « Actualité jurisprudentielle nationale du droit de l'eau », *LPA*, 8 janv. 2016, n°6, pp.7-8 ; DEBAETS (E.), « Premiers échanges constitutionnels sur l'accès à l'eau », *RFDC*, janv.-mars 2016, n°105, pp. 137-144 ; BODA (J.-S.), BELAL-CORDEBAR (A.), « De la continuité du service public de la distribution et de la fourniture d'énergie », *Dr. adm.*, mai 2016, n°5, pp. 46-49.

⁵³² L. n°2000-1208 du 13 déc. 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains, *préc.*

⁵³³ CONS. CONST., 7 déc. 2000, n°2000-436 DC, *Loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains*, JO du 14 déc. 2000, p. 19840, Rec. p. 176 ; *Les Cahiers du Conseil constitutionnel*, n°10 ; *Jurishebdob immobilière*, « Le Conseil constitutionnel examine la loi SRU », 18 déc. 2000, n°9, pp. 2-3 ; TREMEAU (J.), « La constitutionnalisation du droit de l'urbanisme : quelques remarques sur la décision du Conseil constitutionnel du 7 décembre 2000 », *BJDU*, n°3/2001, pp. 146-154 ; FAVOREU (L.), « Libre administration des collectivités territoriales », *D.*, 2001, n°23, pp. 1840-1841 ; *LPA*, 2001, n°s.n., pp. 18-27, note ROBBE (F.) ; *AJJC*, 2000, n°XVI-2000, pp. 721-723, 731-732, 734 et 735, note FATIN-ROUGE STEFANINI (M.) ; SCHOETTL (J.-E.), « Le Conseil constitutionnel et la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains », *AJDA*, 2001, n°s.n., pp. 18-26 ; *LPA*, 2001, n°s.n., pp. 26-27, note ROBBE (F.) ; DESJUZEUR (B.), « Clarté et précision : des objectifs de valeurs constitutionnelles ? », *Jurishebdob immobilière*, 18 déc. 2000, n°9, p. 1 ; FATIN-ROUGE STEFANINI (M.), « Droit de propriété », *D.*, 2001, n°23, pp. 1841-1842 ; *JCP N*, 2001, n°s.n., p. 494, note BOURGEOIS (J.-L.) ; TOUVET (L.), « La loi "SRU" à l'épreuve du Conseil constitutionnel », *BJDU*, n°6/2000, pp. 378-381 ; CARTON (O.), « Commandements sociaux légaux et autonomie communale : un Conseil constitutionnel serein devant les malfaçons législatives (À propos de la décision n°2000-436 DC du 7 décembre 2000 Loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains) », *TDP : la Tribune du droit public : revue semestrielle de droit public général*, 2001, n°s.n., pp. 111-127 ; *RFDC*, avr.-juin 2001, n°46, pp. 346-353, note MELIN-SOUCRAMANIEN (F.).

posaient problème⁵³⁴, notamment celui en vertu duquel le bailleur devait enclencher une concertation avec les représentants des locataires avant toute décision d'engager une opération de construction-démolition ou d'amélioration ayant une incidence sur les loyers ou les charges locatives⁵³⁵. Toutefois, le juge a répondu que les requérants se méprenaient sur la portée des dispositions en cause, en ce sens que la procédure qu'elles avaient créée n'était – en réalité – qu'informative ou consultative (cons. 59). Plus précisément, « *pour prévenir les conflits, le législateur encourage, voire impose, la négociation entre locataires et bailleurs. Le cadre de ces concertations est fixé par les articles 41 à 44 quater de la loi [...] du 23 décembre 1986. La concertation peut prendre la forme d'une information ou encore d'une consultation des locataires ou de leurs représentants. Dans certaines hypothèses, la concertation est obligatoire. Issu de la loi [...] dite SRU, l'article 44 quater impose, en effet, aux bailleurs institutionnels et sociaux d'engager une concertation avant toute opération d'amélioration ayant une incidence sur les loyers et les charges locatives, ou de construction-démolition. La concertation porte notamment sur la consistance, le coût des travaux, leur répercussion prévisible sur les loyers ou les charges locatives et les modalités de leur réalisation. Ses modalités sont fixées par un plan de concertation locative, lequel instaure des conseils de concertation locative [...]* »⁵³⁶.

308. En tout état de cause, dans ce rapport économique existant entre un propriétaire bailleur et son locataire, la liberté d'entreprendre doit être encadrée, ce qui est également le cas de la liberté contractuelle.

2. La liberté contractuelle

309. Plus révélatrice encore de ce que les droits et libertés du bailleur peuvent être limités, l'atteinte à la liberté contractuelle, présente à l'article 1102 du code civil⁵³⁷ et même **élevée au niveau constitutionnel**⁵³⁸, ne permet pas – et heureusement – d'introduire n'importe

⁵³⁴ Plus précisément, il s'agissait de l'art. 193 de la loi SRU de 2000, lequel avait introduit les dispositions relatives aux procédures de concertation.

⁵³⁵ L. n°86-1290 du 23 déc. 1986 tendant à favoriser l'investissement locatif, l'accession à la propriété de logements sociaux et le développement de l'offre foncière, art. 44 quater, JORF du 24 déc. 1986.

⁵³⁶ DREVEAU (C.), « Locataires et bailleurs : effets de la concertation obligatoire », *Dalloz actualité - Immobilier*, 14 fév. 2014.

⁵³⁷ « Chacun est libre de contracter ou de ne pas contracter, de choisir son cocontractant et de déterminer le contenu et la forme du contrat dans les limites fixées par la loi. La liberté contractuelle ne permet pas de déroger aux règles qui intéressent l'ordre public ».

⁵³⁸ Le film de la reconnaissance de la valeur constitutionnelle de la liberté contractuelle est relativement long, tant le Conseil constitutionnel s'est montré réticent à son égard ; par ex., en 1994, il a estimé « qu'aucune norme

quelle clause dans le bail locatif : en effet, « *il est loisible au législateur d'apporter à la liberté contractuelle, qui découle de l'article 4 de la Déclaration de 1789, des limitations liées à des exigences constitutionnelles ou justifiées par l'intérêt général, à la condition qu'il n'en résulte pas d'atteintes disproportionnées au regard de l'objectif poursuivi. [...]* », selon la formule traditionnelle du Conseil constitutionnel.

310. En matière de logement, le Conseil constitutionnel a d'ailleurs eu l'occasion de confirmer la validité d'une atteinte à la liberté contractuelle dans le cadre de la **mise en œuvre de l'OVC relatif à la possibilité de disposer d'un logement décent**⁵³⁹. De la même façon, le juge constitutionnel a estimé qu'un dispositif empêchant la dénonciation d'un contrat d'abonnement à l'eau ne portait pas une atteinte disproportionnée à la liberté

de valeur constitutionnelle ne [garantissait] le principe de la liberté contractuelle ; [...] » : **CONS. CONST., 3 août 1994, n°94-348 DC, Loi relative à la protection sociale complémentaire des salariés et portant transposition des directives n°92/49 et n°92/96 des 18 juin et 10 novembre 1992 du conseil des communautés européennes**, JO du 6 août 1994, p. 11482, Rec. p. 117, cons. 9 ; D., « Contrôle de constitutionnalité de la loi du 8 août 1994 portant création d'institutions de retraite supplémentaire », 1996, n°5, pp. 45-46, note PRETOT (X.) ; RJS, 1994, n°s.n. ; LAIGRE (PH.), « Les institutions de retraite complémentaire et leurs fédérations après la loi du 8 août 1994 (suivi de :) La retraite collective d'entreprise après la loi du 8 août 1994 », *Dr. soc.*, mars 1995, n°3, pp. 306-313 et 411-423 ; BJC, 1994, n°s.n., p. 122, note COMM. EUROPEENNE POUR LA DEMOCRATIE PAR LE DROIT ; BJC, 1994, n°s.n., p. 127, note COMM. EUROPEENNE POUR LA DEMOCRATIE PAR LE DROIT ; MESTRE (J.), « La liberté contractuelle à l'épreuve du Conseil constitutionnel et de la Commission des opérations de bourse », *RTD Cîm.*, janv.-mars 1996, n°1, pp. 151-153 ; LPA, 1995, n°s.n., note MATHIEU (B.) ; D., « Contrôle de constitutionnalité de la loi du 8 août 1994 portant création d'institutions de retraite supplémentaire », 1995, n°41, pp. 351-352, note GAÏA (P.) ; BROUSSOLLE (D.), « Le paradoxe du principe de la liberté contractuelle », *JCP G*, 1995, n°s.n. ; RFDC, oct.-déc. 1994, n°20, pp. 832-837, note GAÏA (P.) ; LAIGRE (PH.), « La retraite collective d'entreprise après la loi du 8 août 1994 », *Dr. soc.*, avr. 1995, n°4, pp. 411-423. Mais, en 2000, le Conseil constitutionnel a finalement reconnu que la liberté contractuelle découlait de l'art. 4 de la Déclaration de 1789 : **CONS. CONST., 19 déc. 2000, n°2000-437 DC, Loi de financement de la sécurité sociale pour 2001**, JO du 24 déc. 2000, p. 20576, Rec. p. 190, cons. 37 ; *Les Cahiers du Conseil constitutionnel*, n°10 ; PHILIP (L.), « Contrôle des lois de finances et de financement de la sécurité sociale », *RFDC*, janv.-mars 2001, n°45, pp. 129-134 ; RIBES (D.), « Les cavaliers sociaux : coup d'arrêt d'une dérive ? », *RFDC*, janv.-mars 2001, n°45, pp. 134-137 ; PELLET (R.), « La loi de financement de la sécurité sociale », *Travail et protection sociale*, fév. 2001, n°2, pp. 4-5 ; CASTAGNEDE (B.), « Le contrôle constitutionnel d'égalité fiscale », *LPA*, 2001, n°s.n., pp. 4-14 ; MOLFESSIS (N.), « Les victimes de l'amiante et le principe de réparation intégrale en quête de cour suprême », *RTD Cîm.*, janv.-mars 2001, n°1, pp. 229-234 ; SPITZ (P.-E.), « De l'égalité fiscale à l'équité fiscale ? », *RDP*, janv.-fév. 2001, n°1, pp. 267-285 ; NIZET (J.-Y.), « CSG : à propos d'une décision du Conseil constitutionnel », *RFFP*, 2001, n°s.n., pp. 179-187 ; PRETOT (X.), « La conformité à la Constitution de la loi de financement de la Sécurité sociale pour 2001 », *Dr. soc.*, mars 2001, n°3, pp. 270-275 ; *AJJC*, 2000, n°XVI-2000, pp. 711-713, 716-717, 735-738 et 742-743, note OLIVA (E.) ; RIBES (D.), « Les progrès de l'égalité devant l'impôt. À propos des décisions du Conseil constitutionnel 99-424 DC et 2000-437 DC », *RFFP*, 2001, n°s.n., pp. 261-284 ; SCHOETTL (J.-E.), « Loi de financement de la sécurité sociale pour 2001 », *LPA*, 2000, n°s.n., pp. 5-18 ; RIBES (D.), « Loi de financement de la sécurité sociale pour 2001 », *D.*, 2001, n°22, p. 1766 ; *LPA*, 2001, n°s.n., pp. 21-24, note MATHIEU (B.), LA MARDIERE (DE) (CH.).

⁵³⁹ **CONS. CONST., 7 déc. 2000, n°2000-436 DC, Loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains, préc.**, cons. 54 et s.

contractuelle⁵⁴⁰ (pas plus, donc, que l'interdiction d'en couper la distribution ne porte atteinte à la liberté d'entreprendre⁵⁴¹). *Idem*, l'article 126 de la loi de finances pour 2018 a eu pour objet de permettre une réduction du montant des loyers du parc social, y compris pour les baux en cours d'exécution dont le loyer de solidarité devait, dès lors, être diminué ; dans sa décision relative à cette loi de finances, le Conseil constitutionnel a estimé qu'en adoptant cet article, « le législateur a entendu non seulement réduire le coût pour les finances publiques de la politique du logement, mais aussi améliorer les mécanismes de fixation des loyers afin de mieux les ajuster à la réalité des niveaux de vie des locataires, en particulier ceux aux revenus modestes et rencontrant des difficultés particulières d'accès au logement social. Ce faisant, il a poursuivi un motif d'intérêt général »⁵⁴² (cons. 122). Nulle atteinte à la liberté contractuelle dans ce cas, puisque cette dernière peut être limitée dans l'intérêt général. Au demeurant, l'obligation de décence s'applique également aux logements meublés : la liberté contractuelle semble peut-être plus importante pour ce type de bail (notamment car la durée du contrat – un an – reste spécifique et réduite comparativement aux baux de logements nus – au moins trois ans –), mais certains points ne sont pas négociables, ce qui est le cas de l'obligation de décence.

311. Pour en revenir au logement social, le Conseil constitutionnel a, en 2009⁵⁴³, validé un dispositif qui limitait le droit au maintien dans les lieux en cas de sous-occupation du logement, en cas de départ d'une personne handicapée d'un logement adapté au handicap et, en zone tendue, en cas de dépassement du double des plafonds de ressources pour l'attribution d'un logement social. Le juge, contrairement aux requérants, n'y a pas vu une

⁵⁴⁰ CONS. CONST., 29 mai 2015, n°2015-470 QPC, *Société SAUR SAS [Interdiction d'interrompre la distribution d'eau dans les résidences principales]*, préc., cons. 3 à 10.

⁵⁴¹ *Supra*, §306.

⁵⁴² CONS. CONST., 28 déc. 2017, n°2017-758 DC, *Loi de finances pour 2018*, JORF n°0305 du 31 déc. 2017, texte n°11 ; *Les Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel*, n°59 ; SCHOETTL (J.-E.), « Le Conseil constitutionnel et le dégrèvement de taxe d'habitation prévu par la loi de finances pour 2018 », *LPA*, 25 janv. 2018, n°19, pp. 7-13 ; ROUSSEAU (D.), « La vision troublée du Conseil sur la réforme de l'APL », *Gaz. Pal.*, 30 janv. 2018, n°4, pp. 15-16.

⁵⁴³ CONS. CONST., 18 mars 2009, n°2009-578 DC, *Loi de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion*, cons. 9 et s., JORF du 27 mars 2009, p. 5445, texte n°2, Rec. p. 73 ; *Les Cahiers du Conseil constitutionnel*, n°26 ; VALLEE (L.), « Droit fiscal constitutionnel : principe d'égalité et compétence du législateur », *RDF*, 2009, n°16, pp. 39-42 ; LAZAROVA (G.), « Le Conseil constitutionnel et l'objectif de logement décent : de la qualification normative à une protection effective. Décision n°2009-578 DC du 18 mars 2009 », *RFDC*, 2010, n°81, pp. 156-168 ; FAVOREU (L.), PHILIP (L.), GAÏA (P.), GHEVONTIAN (R.), ROUX (A.), MELIN-SOUCRAMANIAN (F.), « Droit au logement. Préambule de 1946 (10^{ème} et 11^{ème} alinéas). Droit de disposer d'un logement décent. Objectif de valeur constitutionnelle. Principe d'égalité », in *Les grandes décisions du Conseil constitutionnel*, Dalloz, 2011, pp. 423-436.

atteinte disproportionnée à la liberté contractuelle : « en l'espèce, la disposition remettait en cause le cadre légal de contrats qui, bien que relevant du droit privé, sont d'abord les instruments d'une politique sociale destinée à permettre l'attribution de logement sociaux aux personnes défavorisées. L'attribution de ces logements obéit à une procédure et à des conditions prévues par la loi et le règlement ; elle laisse moins de place à l'autonomie de la volonté des contractants qu'à l'application de cette réglementation. Par conséquent, le Conseil a estimé que le législateur, compétent pour définir les règles applicables à la politique du logement social, est, par là même, fondé à modifier les règles applicables à l'attribution des logements sociaux et aux conditions de résiliation des contrats en cours. Le motif d'intérêt général suffisant est inhérent à la démarche législative elle-même »⁵⁴⁴. Cette limitation du droit au maintien dans les lieux impacte prioritairement le locataire, certes, mais également le bailleur en raison de l'incertitude relative à la durée du contrat.

312. Nous donnerons un dernier exemple pour démontrer que la liberté contractuelle peut être limitée dans le cadre du bail locatif, **exemple qui présente l'intérêt de résumer la situation** : « l'exigence de délivrance d'un logement décent reste une limite d'ordre public, imperméable à la liberté contractuelle et à l'imagination des parties », tant et si bien que l'impératif de décence ne peut être négocié, que son exigence « ne peut être écartée, ni même atténuée par la volonté des parties »⁵⁴⁵. L'absence de décence du logement loué, en ce qu'il ne répondait pas aux normes minimales de confort et d'habitabilité, ne saurait donc être justifiée par le fait que les parties avaient verbalement prévu que le locataire se chargerait lui-même des travaux nécessaires au cloisonnement de la salle de bain avec des matériaux livrés par le bailleur⁵⁴⁶. Rappelons aussi que la Cour de cassation a eu l'occasion d'affirmer que la présence d'un élément de chauffage dans le logement loué était indispensable au respect de l'obligation (d'ordre public) de décence et que, dès lors, les parties ne pouvaient introduire, dans le contrat de bail, une stipulation prévoyant un loyer réduit en contrepartie de l'absence de chauffage⁵⁴⁷.

⁵⁴⁴ « Commentaire de la décision n°2009-578 DC du 18 mars 2009. Loi de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion », *Les Cahiers du Conseil constitutionnel*, n°26, p. 5.

⁵⁴⁵ DAMAS (N.), « Logement décent et liberté contractuelle », *AJDI*, 2010, p. 640.

⁵⁴⁶ CASS. CIV. 3^{EME}, 3 fév. 2010, n°08-21.205, Bull. 2010, III, n°28 ; la Cour précise, en l'espèce, « que si les parties peuvent convenir que le locataire exécutera ou fera exécuter les travaux nécessaires, c'est à la condition que l'accord fasse l'objet d'une convention expresse identifiant les travaux mis à la charge du locataire et qu'elle prévoie les modalités d'imputation de ces travaux sur les loyers dus par le locataire ; qu'en l'absence d'une telle clause, relevée formellement par l'arrêt attaqué, les travaux en cause pesaient sur le propriétaire ; [...] ».

⁵⁴⁷ CASS. CIV. 3^{EME}, 4 juin 2014, n°13-17.289, *préc.*

313. Conclusion de la Section 2. Avoir un logement est un besoin fondamental, qui pourrait le nier ? En revanche, disposer d'un toit n'est pas suffisant : encore faut-il qu'il réponde à certaines normes. Le droit est alors un outil protecteur des droits et libertés de l'occupant, tout particulièrement dans le cadre de la relation nécessairement déséquilibrée entre les parties au bail locatif. Il permet de protéger sa santé, sa sécurité ou encore sa vie privée ; en somme, il est l'instrument protecteur de la dignité de l'occupant, quel que soit le symptôme que présente son logement. Finalement, les droits et libertés qu'il faut ici sauvegarder seront les mêmes qu'il s'agisse d'un habitat insalubre, en péril ou en situation de précarité énergétique ; ils seront les mêmes, car ce qui est combattu dans toutes ses formes, c'est le mal-logement au sens large. En ce qui concerne le propriétaire bailleur, son droit de propriété ne doit pas être atteint de manière disproportionnée, mais il sera modéré quand cela s'avèrera nécessaire. Surtout, il faut bien comprendre que les droits et libertés de chacun des protagonistes doivent être conciliés : d'abord, par des règles simples de non-discrimination et de décence, puis par des dispositifs renforcés (comme des obligations de travaux) si la situation l'exige, enfin par des mesures nettement plus coercitives si le propriétaire fait preuve de mauvaise foi. En tout état de cause, le droit au logement, dans toutes ses composantes, a pour principal objectif de permettre une harmonie entre la dignité de l'occupant et le droit de propriété du bailleur. Quant au propriétaire occupant, le droit n'est pas silencieux à son sujet, même si des critiques pourront être faites.

314. Par conséquent, la précarité énergétique peut légitimement intégrer la catégorie générale du mal-logement : d'une part, elle présente des symptômes similaires à ses autres formes et, d'autre part, les problématiques relatives aux droits et libertés leur sont largement communes. Seulement, cette assimilation n'est pas dénuée d'inconvénients, ainsi qu'il fallait s'en douter. En effet, l'intégration de la précarité énergétique à l'une ou l'autre des branches du mal-logement variera en fonction de la gravité de la situation et pourra, de ce fait, être amenée à évoluer. De plus, chacune de ces branches bénéficie d'un traitement juridique particulier, mais chacun de ces traitements présente des défauts majeurs. Dès lors, ces défauts se retrouveront aussi en matière de lutte contre la précarité énergétique, calquant sur cette dernière les imperfections des luttes contre le logement indécent et l'habitat indigne. Les effets de cette confusion seront, ce faisant, nécessairement contre-productifs.

CONCLUSION DU CHAPITRE 1

315. De multiples éléments entretiennent la confusion entre les diverses formes de mal-logement. Parce qu'elle partage des caractéristiques avec le logement indécent et l'habitat indigne, la précarité énergétique nourrit cette confusion.

316. Bien que généralement rattachée à la problématique de l'indécence, la précarité énergétique pourrait facilement intégrer le champ de l'insalubrité. Or, les conséquences de l'incertitude quant à son classement dans l'une ou l'autre de ces divisions du mal-logement ne sont pas anodines : le juge n'est pas le même, les droits de l'occupant et du propriétaire non plus. Par ailleurs, outre-mer, l'habitat informel n'est pas étranger à la problématique de la précarité énergétique, du moins il en partage bien des symptômes. Le traitement alternatif des logements ultra-marins ne se justifie donc pas nécessairement. Au demeurant, le dérèglement climatique commence à faire émerger de réelles questions de précarité énergétique estivale, et il faudra bien, tôt ou tard, prendre ces situations en compte. Ce sera certainement l'occasion d'accorder davantage d'intérêt à l'habitat informel et, plus largement, à l'habitat ultra-marin.

317. En outre, les droits et libertés en jeu en matière de mal-logement ne s'attachent à aucune forme précise : le logement indécent, l'habitat indigne, l'habitat informel ou le logement en situation de précarité énergétique, remettent tous en cause le principe de sauvegarde de la dignité de la personne humaine, ou encore le droit à la protection de la santé. De la même manière, les droits et libertés du propriétaire, occupant ou bailleur, prennent automatiquement part au débat, en particulier le droit de propriété. En l'état du droit positif, cette confrontation équivalente aux droits et libertés ne facilite pas la distinction qu'il faudrait effectuer entre les différentes catégories du mal-logement. Néanmoins, quoi qu'il en soit, *« le parc locatif privé ne peut contribuer au logement de près d'un ménage sur quatre en France que sous la condition d'un équilibre entre les attentes légitimes des bailleurs de voir protéger leurs intérêts patrimoniaux et le besoin tout aussi légitime des locataires d'être raisonnablement sécurisés dans leur domicile. Les tensions sur le marché qui mettent les bailleurs en position de force renforcent*

le besoin de protection du locataire »⁵⁴⁸. La rénovation énergétique, et donc, la lutte contre la précarité énergétique, ne sont pas étrangères à ces considérations.

318. En tout état de cause, les conséquences de cette confusion sont négatives, car la précarité énergétique est, de fait, noyée dans un traitement déjà défaillant du mal-logement.

⁵⁴⁸ NOGAL (M.), « "Louer en confiance" - 37 propositions pour un développement équilibré et conforme à l'intérêt général du parc locatif privé », *préc.*, p. 4.

CHAPITRE 2 : LES CONSEQUENCES DE LA CONFUSION : LA PRECARITE ENERGETIQUE, NOYEE DANS UN TRAITEMENT DEFAILLANT DU MAL-LOGEMENT

319. Lorsque les moyens ne suivent pas les objectifs, les résultats de toute action publique ne peuvent être qu'insatisfaisants. Or, en l'occurrence, les acteurs de la lutte contre le mal-logement se trouvent souvent démunis, et la précarité énergétique s'intègre parfaitement dans cette problématique : s'il est difficile de repérer un habitat insalubre, il n'est pas toujours plus aisé de détecter une passoire thermique, puisque, nous l'avons vu, leurs symptômes se rejoignent. Et, si les acteurs pointent du doigt la confusion des compétences en matière de lutte contre l'habitat indigne, c'est également plus que le cas s'agissant de la précarité énergétique. Finalement, l'ensemble de la lutte contre le mal-logement – toutes catégories confondues – nécessiterait un travail de clarification. Deux points semblent d'ailleurs particulièrement révélateurs d'un tel besoin.

320. En premier lieu, il faut noter la difficulté du repérage des logements (**Section 1**), car il s'agit d'une opération délicate quelle que soit la forme de mal-logement dont il s'agit, et d'autant plus si l'on considère que les manifestations de l'une se confondent avec celles de l'autre.

321. En second lieu, il faut aussi noter l'illisibilité de l'action des personnes publiques (**Section 2**), laquelle demeure – classiquement en matière de mal-logement – confrontée à un enchevêtrement de compétences et de dispositifs conçus pour accompagner les ménages, mais qui, pourtant, les découragent souvent davantage qu'ils ne les aident.

SECTION 1 : LA DIFFICULTE DU REPERAGE DES LOGEMENTS

322. En matière d'habitat indigne comme de précarité énergétique, l'étape première est celle du repérage. Or, c'est bien souvent à ce stade-là du parcours, et donc au commencement, que les difficultés apparaissent, car en règle générale, l'identification nécessite soit un appel à l'aide de l'occupant, soit un signalement d'un tiers. Ces cas de figure ne se produisant pas fréquemment, il faut comprendre les raisons pour lesquelles cette identification s'avère délicate (§1) pour, ensuite, présenter les dispositifs d'aide au repérage qui tendent à faciliter cette étape ô combien fondamentale, même s'ils présentent de sérieuses limites (§2).

Paragraphe 1 : Une identification délicate

323. La difficulté du repérage est l'un des dénominateurs communs aux différentes branches du mal-logement en raison des obstacles que les acteurs peuvent rencontrer dans le processus d'identification (A) ; pourtant, il s'agit d'un enjeu majeur pour les logements en situation de précarité énergétique, puisque tout dépend du degré de gravité, lequel viendra les classer tantôt dans l'indécence, tantôt dans l'insalubrité (B).

A. Les obstacles à l'identification

324. Les obstacles à l'identification doivent être distingués selon qu'il s'agit d'un habitat détérioré (1) ou d'un habitat susceptible de se détériorer (2).

1. L'identification d'un habitat détérioré

325. L'identification d'un habitat détérioré repose sur **trois possibilités** : le **témoignage de l'occupant lui-même**, le **signalement d'un tiers** et le **repérage institutionnel**. Les deux premiers cas de figure ne sont pas les plus fiables, et ce pour un ensemble de raisons : l'habitant n'ose pas se plaindre de son logement ou ne connaît tout simplement pas ses

droits ; le tiers (voisin, membre de la famille, etc.) est réticent et hésite à interférer dans la vie privée de l'occupant. Plus largement, c'est la crainte de perdre ou de faire perdre un toit qui l'emporte sur la nécessité d'améliorer les conditions de vie. Cela se constate en tout cas en matière d'habitat indigne.

326. Dans ce contexte, le repérage par les autorités administratives elles-mêmes, ou par d'autres acteurs, présente un intérêt certain ; tellement certain que des **outils** ont d'ailleurs été spécialement conçus. Nous pouvons parler de l'outil **ORTHI** qui a « *pour finalités : - de faciliter la mise en place des observatoires nominatifs de l'habitat indigne et non décent [...] ; - d'évaluer localement, régionalement et nationalement la politique publique de lutte contre l'habitat indigne et non décent* »⁵⁴⁹. Cet outil permet de répondre à l'obligation créée par la loi ENL de 2006⁵⁵⁰ de repérer les habitats indignes et indécents. L'on peut également citer le **Plan Initiative Copropriétés**⁵⁵¹ annoncé en octobre 2018 par le Gouvernement et piloté par l'Anah, ainsi que l'obligation de procéder à l'immatriculation des copropriétés au **Registre des copropriétés**⁵⁵². Bien entendu, le **Pôle national de lutte contre l'habitat indigne** (PNLHI) doit aussi être mentionné, notamment car il « *soutient les Pôles départementaux de lutte contre l'habitat indigne (PDLHI), qui ont pour vocation de mettre en synergie les différents services publics et partenaires de la lutte contre l'habitat indigne dans leurs départements respectifs. Un travail commun est en effet nécessaire sur des thématiques telles que le repérage des situations, l'accompagnement des ménages, le suivi des arrêtés ou encore le lien avec les magistrats référents lutte contre l'habitat indigne auprès des*

⁵⁴⁹ Arrêté du 30 sept. 2011 portant création d'un traitement de données à caractère personnel relatif à l'habitat indigne et non décent, dénommé « ORTHI » (outil de repérage et de traitement de l'habitat indigne), art. 1^{er}, JORF n°0255 du 3 nov. 2011, texte n°11.

⁵⁵⁰ L. n°2006-872 du 13 juill. 2006 portant engagement national pour le logement, *préc.*

⁵⁵¹ À noter toutefois les réserves formulées par la Cour des comptes au sujet de ce plan : elle explique notamment que « *dans les faits, bien que le plan semble considéré par les acteurs concernés comme un "accélérateur de l'action publique", seuls 14 % des crédits de l'enveloppe initiale ont été engagés depuis 2018 et les premiers résultats demeurent difficiles à identifier* ». Et de relever le problème suivant : « *au-delà des dispositifs d'aide publique, le traitement des copropriétés en difficulté ou dégradées pourrait être rendu plus efficient par une implication massive des professionnels de la gestion immobilière privée et par une attention plus soutenue de la part des collectivités territoriales* » ; COUR DES COMPTES, 5^{ème} ch., 1^{ère} sect., délibéré le 12 janv. 2022, S2021-2176, « Copropriétés dégradées : mieux répondre à l'urgence », obs. définitives, p. 7.

⁵⁵² L. n°2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové, *préc.*, art. 52 ; v. également, D. n°2016-1167 du 26 août 2016 relatif au registre national d'immatriculation des syndicats de copropriétaires, JORF n°0200 du 28 août 2016, texte n°18 ; les données contenues dans ce registre et utiles au repérage concernent notamment la consommation énergétique et l'état du bâti.

Parquets »⁵⁵³. Relevons que des **grilles de détection** existent pour faciliter le repérage, et nous pouvons les trouver sur les sites internet des départements⁵⁵⁴.

327. Hélas, **l'identification des habitats indignes demeure compliquée**, en particulier en raison de la **difficulté d'accéder aux logements** suspectés. Nous l'avons dit, l'une des principales inquiétudes est celle de devoir quitter le domicile, mais le droit s'est doté de moyens de passer outre cet obstacle : par exemple, nous pouvons évoquer le référé devant le juge judiciaire, quand la situation est bien trop grave pour ne pas intervenir⁵⁵⁵. La dimension sociologique a donc un impact fort important sur le repérage, et le droit doit en tenir compte : un occupant, propriétaire ou locataire, qui ne connaît pas (ou peu) ses droits aura du mal à ouvrir sa porte. L'enjeu est donc de l'accompagner et de créer un lien de confiance suffisamment stable pour l'inciter à entrer dans le processus. Sinon, celui-ci ne pourra jamais être enclenché. Dès lors, il est plus que pertinent d'étudier les caractéristiques des ménages susceptibles de vivre dans un habitat indigne, et ainsi de dépasser le cadre strictement juridique de la lutte contre le mal-logement ; le droit positif n'envisage la lutte contre l'habitat indigne que comme une étude des logements, mais il faudrait également procéder à une étude des ménages⁵⁵⁶.

328. Un autre obstacle au repérage entre en jeu, et il s'agit de celui des **moyens**. En effet, les moyens humains sont souvent qualifiés d'insuffisants : les inspecteurs de salubrité sont, par exemple, trop peu nombreux, et pourtant indispensables, puisqu'ils sont spécialement mandatés pour constater le caractère indigne d'un logement ; les conditions de travail sont

⁵⁵³ MIN. DE LA TRANSITION ECOLOGIQUE ET DE LA COHESION DES TERRITOIRES, MIN. DE LA TRANSITION ENERGETIQUE, « Pôle National de Lutte contre l'Habitat Indigne », 12 juill. 2022, [en ligne].

⁵⁵⁴ V. par ex. : <https://www.moselle.gouv.fr/content/download/6623/56236/file/Grille%20d'auto-%C3%A9valuation.pdf> (département de la Moselle).

⁵⁵⁵ Par ailleurs, l'art. L. 511-7 du code de la construction et de l'habitation dispose que « l'autorité compétente peut faire procéder à toutes visites qui lui paraissent utiles afin d'évaluer les risques mentionnés à l'article L. 511-2 [parmi lesquels se trouve l'insalubrité]. Lorsque les lieux sont à usage total ou partiel d'habitation, les visites ne peuvent être effectuées qu'entre 6 heures et 21 heures. L'autorisation du juge des libertés et de la détention du tribunal judiciaire dans le ressort duquel sont situés ces lieux est nécessaire lorsque l'occupant s'oppose à la visite ou que la personne ayant qualité pour autoriser l'accès aux lieux ne peut pas être atteinte ».

⁵⁵⁶ FOND. ABBE PIERRE, « L'habitat indigne », étude réalisée par FORIS-Recherche sociale (BENJAMIN (I.), FAURE (J.), VANONI (D.)), in *Les Cahiers du mal-logement*, déc. 2005, p. 24, [en ligne] : « [...] le logement indigne n'existe que si se conjugue sur un territoire à la fois une offre insuffisante et/ou fermée à certaines catégories de ménages, que s'il y existe des biens pouvant alimenter un "second" marché qui peut présenter une certaine rentabilité et que s'il y a des ménages suffisamment démunis et/ou en situation "hors normes" pour être contraints de recourir à ce second marché. Ce point de vue montre que la cible véritable de l'intervention publique ne peut pas être seulement le logement ou le ménage mais bien les deux si l'on veut aboutir à des résultats significatifs ».

en grande partie responsables de l'intérêt limité porté à ce métier, en particulier dans les territoires les plus touchés par la problématique de l'habitat indigne⁵⁵⁷. Quant aux autorités de police, il faut bien comprendre que les maires peuvent se trouver démunis face à l'habitat indigne⁵⁵⁸. Cette carence relative aux moyens humains va d'ailleurs de pair avec la faiblesse des moyens financiers. Dans les faits, les territoires ne sont pas égaux en matière de lutte contre l'habitat indigne, et c'est aussi vrai pour le premier stade du traitement que constitue le repérage : par exemple, au sein d'une même commune, des quartiers sont privilégiés au détriment d'autres ; sur le territoire national, certaines collectivités sont même plus investies que d'autres sur la question⁵⁵⁹. L'une des raisons pouvant expliquer ce phénomène est la suivante : quand des travaux sont absolument nécessaires, mais que le propriétaire n'a pas les moyens financiers de les effectuer, la collectivité doit les faire réaliser d'office en avançant les frais. Or, si la commune a des difficultés budgétaires, pourquoi s'investirait-elle dans l'identification des habitats indignes alors que cela reviendrait à prendre le risque de devoir engager des sommes qu'elle ne possède pas forcément ?⁵⁶⁰

⁵⁵⁷ V. par ex., SNASLI (J.), « L'inspecteur de salubrité : sur tous les fronts, de l'habitat indigne à la qualité de l'air », *Gaz. cnes*, 16 juin 2022, [en ligne].

⁵⁵⁸ V. en ce sens, FOND. ABBE PIERRE, « Partie 1 - Synthèse de l'enquête menée dans les territoires des agences régionales de la Fondation Abbé Pierre », in *Les inégalités territoriales et le mal-logement* (dir. FOND. ABBE PIERRE), colloque organisé le 5 nov. 2019 à Lille, *Les cahiers du logement*, 2020, p. 11, [en ligne] : « Mais ces thématiques [logement et habitat] suscitent encore souvent des réticences de la part des élus, soit parce que le sujet est jugé trop technique, soit parce qu'il s'avère trop sensible sur le plan politique. [...] L'habitat privé, de son côté, reste un sujet sur lequel les élus des communes se sentent souvent peu légitimes pour intervenir, malgré la compétence des pouvoirs de police du maire, par respect de la propriété privée, mais aussi par des hésitations à affronter la complexité des interventions en la matière ».

⁵⁵⁹ *Ibid.*, not. p. 10 : « [...], la faiblesse de certaines instances intercommunales, l'émiettement communal et l'opposition franche ou passive de certaines communes au développement d'une action coordonnée en faveur du logement, ont pu freiner le développement de politiques locales équilibrées et cohérentes à l'échelle des bassins d'habitat ».

⁵⁶⁰ V. not., art. L. 511-16 du code de la construction et de l'habitation : « Lorsque les prescriptions de l'arrêté de mise en sécurité ou de traitement de l'insalubrité n'ont pas été mises en œuvre dans le délai fixé, l'autorité compétente peut, par décision motivée, faire procéder d'office à leur exécution, aux frais du propriétaire. Elle peut prendre toute mesure nécessaire à celle-ci. Elle peut également faire procéder à la démolition prescrite sur jugement du président du tribunal judiciaire statuant selon la procédure accélérée au fond, rendu à sa demande. Si l'inexécution de mesures prescrites portant sur les parties communes d'un immeuble en copropriété résulte de la défaillance de certains copropriétaires, l'autorité compétente peut, sur décision motivée, se substituer à ceux-ci pour les sommes exigibles à la date votée par l'assemblée générale des copropriétaires. Elle est alors subrogée dans les droits et actions du syndicat des copropriétaires à concurrence des sommes par elle versées. Lorsque l'autorité compétente se substitue aux propriétaires défaillants et fait usage des pouvoirs d'exécution d'office qui lui sont reconnus, elle agit en leur lieu et place, pour leur compte et à leurs frais. [...] » ; art. L. 511-17 du code de la construction et de l'habitation : « Les frais de toute nature, avancés par l'autorité compétente [...], sont recouvrés comme en matière de créances étrangères à l'impôt et au domaine lorsque l'autorité compétente est le représentant de l'État dans le département, ou comme en matière de contributions directes [...] lorsque l'autorité compétente est le maire ou le président de l'établissement public de coopération intercommunale. Si l'immeuble relève du statut de la copropriété, le titre de recouvrement est émis à l'encontre de chaque copropriétaire pour la fraction de créance dont il est redevable. Dans les situations prévues au deuxième alinéa de l'article L. 511-16 [sur la défaillance de certains copropriétaires], le titre de recouvrement est émis à l'encontre des seuls copropriétaires défaillants. [...] ».

329. Pour en revenir aux moyens humains, il faut noter que les autorités de police ne sont pas les seules à pouvoir contribuer à la détection de l'habitat indigne : outre les occupants et les tiers, tout intervenant à domicile peut effectuer un signalement. Il s'agira d'agents de police, d'infirmières à domicile, de personnels de la Poste, de travailleurs sociaux, etc. Leur rôle est d'autant plus important qu'ils parviennent plus facilement à entrer dans les domiciles concernés, d'où l'intérêt de renforcer leurs compétences et connaissances en la matière. Parfois, en effet, ils ne procèdent à aucun signalement non pas parce qu'ils ne souhaitent pas le faire, mais parce qu'ils ne savent pas qu'ils peuvent (doivent ?) le faire.

330. Par ailleurs, en l'absence d'objectifs chiffrés et d'orientations déterminées, comment inciter au **respect des plans pluriannuels départementaux de lutte contre l'habitat indigne**⁵⁶¹ ? cela dit, concernant ces plans, la Cour des comptes estime que leur dimension opérationnelle n'est pas satisfaite⁵⁶², ce à quoi Matignon répond qu'elle l'est en partie, et que deux des actions prioritaires qu'ils comportent sont celle de « *l'amélioration du travail de repérage des situations d'habitat indigne* » et celle de « *la mise en place ou [du] renforcement de l'information du grand public et des élus avec des actions de formation et, quand il n'existe pas encore, la mise en place d'un guichet unique [...]* ». En somme, « *ces plans [auraient] donc déjà une dimension opérationnelle car la réalisation des objectifs prioritaires est évaluée localement lors des réunions des PDLHI pilotées et présidées par les sous-préfets référents. [...]* » ; Matignon concède toutefois que l'élaboration d'indicateurs communs à tous les plans pourrait permettre de mieux évaluer leur mise en œuvre à l'échelle nationale⁵⁶³.

331. Pour l'ensemble de ces raisons, une instruction ministérielle de 2016 a consacré toute une partie à la **mobilisation des acteurs**. Elle recommande « *de promouvoir auprès des collectivités territoriales et leurs groupements la nécessité de mettre en œuvre des politiques globales de lutte*

⁵⁶¹ MIN. DE LA COHESION DES TERRITOIRES ET DES RELATIONS AVEC LES COLLECTIVITES TERRITORIALES, « 0806 706 806 : le numéro "INFO LOGEMENT INDIGNE" », 16 sept. 2019, [en ligne] : les plans pluriannuels départementaux de lutte contre l'habitat indigne « *s'articulent autour de 5 axes de travail fondamentaux* », parmi lesquels « *l'amélioration du travail de repérage des situations d'habitat indigne* » ou bien « *la mise en place ou le renforcement de l'information du grand public et des élus* ».

⁵⁶² La deuxième recommandation formulée par la Cour des comptes dans son réf. S2021-1199 adressé au Premier ministre le 9 juin 2021, et dont l'objet était la lutte contre l'habitat indigne, est la suivante : « *Recommandation n°2 : donner aux plans pluriannuels départementaux de lutte contre l'habitat indigne une dimension opérationnelle (orientations et objectifs chiffrés) et une force contractuelle* » (p. 7).

⁵⁶³ V. la réponse du Premier ministre du 18 août 2021, 0931/21/SG.

*contre l'habitat indigne mobilisant l'ensemble des outils existants : dispositifs de repérage [...] »*⁵⁶⁴. L'implication des collectivités est d'autant plus importante que la carence de l'initiative privée exige un **engagement accru de la personne publique**, que ce soit par le renforcement des moyens de police administrative (les astreintes et travaux d'office), par celui de la lutte contre les marchands de sommeil ou encore par celui des outils de réhabilitation du parc privé (comme le guichet unique), ainsi que le constate la Cour des comptes⁵⁶⁵. Citons, là encore – et tout comme la Cour –, la simplification des polices administratives opérée par l'ordonnance du 16 septembre 2020⁵⁶⁶, et nous avons l'illusion que désormais, les pouvoirs publics ont toutes les clefs en main pour résoudre le problème de l'habitat indigne. Nous verrons même que la situation ne s'est pas nettement améliorée depuis.

332. Malheureusement, le chemin est encore long, et la Cour des comptes relève que *« l'habitat indigne dans le parc privé est une réalité difficile à appréhender, hors la survenue d'événements dramatiques »*⁵⁶⁷. Plusieurs **points faibles** sont identifiés comme les imperfections et la méconnaissance de l'outil ORTHI, ou encore le nombre limité d'études de repérage réservées à l'habitat indigne. Néanmoins, elle constate que *« les collectivités du bloc communal jouent un rôle central dans la mise en œuvre de démarches de repérage pour affiner et actualiser les données estimatives de l'outil statistique et cartographique de repérage du parc privé potentiellement indigne (PPPI) »*⁵⁶⁸ ; elle estime tout de même qu'il faudrait renforcer ce travail de détection en partant des zones suspectes identifiées par le PPPI, ce que certains territoires font d'ores et déjà en procédant à des visites systématiques et dans chaque immeuble desdites zones⁵⁶⁹.

333. Le repérage de l'habitat indigne est donc perfectible et nécessite davantage de coordination, de communication et de moyens. La formation des acteurs de terrain est également essentielle, car c'est elle qui permettra de lever les premiers obstacles que sont la

⁵⁶⁴ ZIGNANI (G.), « Lutte contre l'habitat indigne : mise en œuvre de l'astreinte administrative », *Gaz. ches*, 8 nov. 2016, [en ligne] ; instruction ministérielle du 26 oct. 2016 relative au suivi des procédures administratives de lutte contre l'habitat indigne et à la mise en œuvre de l'astreinte administrative.

⁵⁶⁵ COUR DES COMPTES, réf. S2021-1199 du 9 juin 2021 relatif à la lutte contre l'habitat indigne, *préc.*, p. 1.

⁵⁶⁶ Ord. n°2020-1144 du 16 sept. 2020 relative à l'harmonisation et à la simplification des polices des immeubles, locaux et installations, *préc.*

⁵⁶⁷ COUR DES COMPTES, réf. S2021-1199 du 9 juin 2021 relatif à la lutte contre l'habitat indigne, *préc.*, p. 2.

⁵⁶⁸ *Ibid.*, p. 3.

⁵⁶⁹ *Ibid.*

méconnaissance des enjeux de la lutte contre l'habitat indigne et la méfiance à son encontre. Cette problématique relative à la détection des logements concernés touche également la précarité énergétique, dès lors que l'on considère que les passoires thermiques sont indignes⁵⁷⁰. À ce moment-là, c'est par les procédures de repérage de l'habitat indigne que l'on détecte les passoires thermiques ; *a contrario*, si les logements n'en sont pas à un tel stade de dégradation, le défi de l'identification se manifeste d'une autre manière, peut-être plus subtile : il s'agira par exemple, nous le verrons, de se baser sur des indicateurs.

334. D'ailleurs, l'identification de la précarité énergétique à son stade embryonnaire, à l'instar de celle de l'habitat indigne en devenir, présente un intérêt immense, car dans la logique du « mieux vaut prévenir que guérir », le renforcement des actions préventives a plus de sens que des politiques uniquement curatives. C'est l'une des raisons pour lesquelles l'identification d'un habitat susceptible de se détériorer est si fondamentale.

2. L'identification d'un habitat susceptible de se détériorer

335. L'identification d'un habitat susceptible de se détériorer s'avère également **capitale**, car l'urgence ne porte pas seulement sur les logements en situation de précarité énergétique, mais aussi sur ceux qui ont toutes les chances d'atteindre ce stade ; ainsi, les politiques de lutte contre ce phénomène ont tout intérêt à accentuer leur **volet préventif**, ce qui se vérifie d'ailleurs aussi en matière d'habitat indigne. Pourtant, s'il n'est pas évident de convaincre des occupants de procéder à des travaux purement préventifs, il est encore moins simple de détecter les logements susceptibles de basculer dans une situation de précarité énergétique. La grande question qui anime les acteurs du mal-logement est alors la suivante : comment identifier ces logements dans le cadre d'une action précoce ?

336. L'un des **moyens** de procéder à une telle identification consiste à s'attarder sur les symptômes du mal-logement, aujourd'hui bien connus. L'ONPE s'est penché sur le sujet des signes avant-coureurs de la précarité énergétique, pour beaucoup similaires à ceux de

⁵⁷⁰ D'ailleurs, certaines grilles de signalement visent à la fois l'habitat indigne et la précarité énergétique ; v. par ex. : <http://www.vendee.gouv.fr/IMG/pdf/grillesignalementhabitatindigne.pdf> (département de la Vendée).

l'habitat indigne⁵⁷¹ ; sont ainsi remarqués des indices relatifs aux trajectoires et des indices relatifs aux stratégies. Les premiers – les **indices relatifs aux trajectoires** – concernent les problèmes de santé et les situations professionnelles délicates. Par ailleurs, l'ONPE rappelle que l'emménagement sous un nouveau toit « *peut faire basculer un ménage fragile dans la précarité énergétique* »⁵⁷², notamment lorsqu'il est dégradé ou que ses équipements sont mal utilisés. C'est ainsi que la première facture d'énergie, ou la régularisation annuelle, permet de mettre en évidence les prémices d'une future situation de précarité énergétique. De même, ce que l'Observatoire appelle « *la dégradation de l'habitat ou de la personne (vieillesse, santé)* » est un élément supplémentaire à prendre en compte pour prévenir la bascule vers le mal-logement, car cette dégradation « *est un processus des plus prévisibles que devrait pouvoir révéler un diagnostic territorial précis de l'état du bâti et de la population* »⁵⁷³. Les seconds – les **indices relatifs aux stratégies** – sont plus précis et plus utiles à l'identification des situations à risque. Seulement, encore faut-il être en mesure de détecter les ménages concernés avant qu'ils ne demandent une quelconque aide sociale ; en effet, quand une telle demande est effectuée, les ménages sont déjà dans une situation de précarité. Or, au préalable, certains signes peuvent être remarqués : ainsi que le relève l'enquête de l'ONPE, ces indices seront l'isolement social, les consultations médicales ou encore le recours aux associations caritatives, d'où l'absolue nécessité de former les professionnels de ces secteurs, et de leur donner les moyens de signaler des situations qu'ils considéreront comme suspectes. Effectivement, « *il semble difficile d'utiliser ces indices diffus dans une démarche proactive, sinon dans une logique de systématisme peu efficiente. Par contre, l'accès à ces ressources passe toujours par des interactions avec des acteurs, professionnels ou bénévoles, qui ne sont généralement pas suffisamment sensibilisés aux questions de précarité énergétique, mais qui pourraient être des relais d'information* »⁵⁷⁴.

337. Les obstacles sont donc importants, mais ils ne sont pas insurmontables, et doivent être surmontés. Les efforts que cela réclame sont d'autant plus nécessaires que la classification des logements en situation de précarité énergétique – dans l'indécence ou

⁵⁷¹ BESLAY (CH.), GOURNET (R.), « Parcours et pratiques des ménages en précarité énergétique. Enquête auprès de 30 ménages », réalisée pour le compte de l'ONPE, 2018, pp. 56 et s., [en ligne].

⁵⁷² *Ibid.*, p. 57.

⁵⁷³ *Ibid.*, p. 58.

⁵⁷⁴ *Ibid.*, pp. 58-59.

l'insalubrité – dépend du degré de gravité de cette dernière. Il s'agit là, pour ces logements, d'une difficulté supplémentaire.

B. Une difficulté supplémentaire pour les logements en situation de précarité énergétique

338. L'avantage de l'identification est évident en ce qu'elle permet de rénover des logements détériorés et de prévenir la détérioration de logements susceptibles d'en arriver à un tel stade : cet exercice particulièrement complexe (1) présente donc un véritable intérêt (2).

1. La complexité de l'exercice

339. S'il fallait sans doute intégrer la précarité énergétique à une forme de mal-logement préexistante, il faut bien admettre que **la catégorie du logement indécent n'est pas toujours la plus adéquate**. Effectivement, un habitat touché par la précarité énergétique peut être « seulement » indécent, mais il peut aussi être insalubre. En tout état de cause, la distinction réalisée entre le logement indécent et l'habitat indigne par le droit ne permet pas une identification efficace de ces formes de mal-logement, précarité énergétique incluse.

340. **La difficulté réside dans la perception de ce qu'est la précarité énergétique**. Plus précisément, pour pouvoir répondre à la question de savoir si un logement énergivore est indécent ou insalubre, encore faut-il pouvoir **placer correctement le curseur sur l'échelle de gravité de la précarité énergétique**. Or, l'appréhension incertaine du phénomène n'aide pas les acteurs en ce sens⁵⁷⁵.

341. En pratique, les logements les plus gravement touchés sont appelés « **passoires thermiques** » et sont généralement classés en F ou G sur le DPE. Toutefois, **la précarité énergétique ne saurait être circonscrite à ces situations** : il ne faudrait pas penser qu'un logement classé D ou E est énergétiquement très performant ; sauf que si une passoire

⁵⁷⁵ V. not., *supra*, §114 et *infra*, §405.

thermique peut facilement basculer dans la catégorie de l'habitat indigne, ce n'est pas le cas d'un logement classé E. Au demeurant, la loi énergie-climat⁵⁷⁶ dispose que « [...] le Gouvernement est autorisé à prendre par voie d'ordonnance, dans un délai d'un an à compter de la promulgation de la présente loi, toutes mesures relevant du domaine de la loi permettant de définir et d'harmoniser, dans le code de la construction et de l'habitation et le code de l'énergie ainsi que dans l'ensemble des dispositions législatives relatives à la consommation énergétique des bâtiments ou parties de bâtiment à usage d'habitation, la notion de bâtiment ou partie de bâtiment à consommation énergétique excessive exprimée en énergie primaire et en énergie finale et prenant en compte la zone climatique et l'altitude ». Les passoires thermiques sont donc des bâtiments à consommation énergétique excessive, mais cette appellation ne donne pas plus d'informations. En revanche, le droit précise que « l'augmentation de loyer n'est possible que lorsque la consommation en énergie primaire du logement est inférieure à 331 kWh par mètre carré et par an »⁵⁷⁷, ce qui renvoie aux logements classés de A à E (à partir de 331 kWh, les logements sont classés F et à partir de 421 kWh, ils sont classés G). Les logements F et G sont donc ce que l'on appelle les « passoires thermiques ».

342. Sans précision sur ce qu'il faut entendre par « **consommation énergétique excessive** », difficile de mener une action publique efficace. Pour répondre à la nécessité de définir et d'harmoniser cette notion⁵⁷⁸, la Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP) et la Direction générale de l'énergie et du climat (DGEC), soutenues par le Plan Bâtiment Durable⁵⁷⁹, avaient lancé un appel à contributions grâce à un questionnaire. L'une des questions posées était particulièrement intéressante et révélatrice de la complexité

⁵⁷⁶ L. n°2019-1147 du 8 nov. 2019 relative à l'énergie et au climat, *préc.*, art. 15.

⁵⁷⁷ V. D. n°2017-1198 du 27 juill. 2017 relatif à l'évolution de certains loyers dans le cadre d'une nouvelle location ou d'un renouvellement de bail applicable du 1^{er} août 2020 au 31 juillet 2021 pris en application de l'article 18 de la loi n°89-462 du 6 juillet 1989, art. 6, JORF n°0176 du 29 juill. 2017, texte n°14 ; cet article 6 a ensuite été modifié : D. n°2020-1818 du 30 déc. 2020 relatif au critère de performance énergétique conditionnant l'évolution de certains loyers dans le cadre d'une nouvelle location ou d'un renouvellement de bail pris en application de l'article 18 de la loi n°89-462 du 6 juillet 1989, art. 1^{er}, JORF n°0316 du 31 déc. 2020, texte n°172.

⁵⁷⁸ L. n° 2019-1147 du 8 nov. 2019 relative à l'énergie et au climat, art. 15, *préc.*

⁵⁷⁹ PLAN BATIMENT DURABLE, « Présentation - Qui sommes-nous ? », mis à jour le 28 sept. 2023, [en ligne] : « Lancé en janvier 2009, le Plan Bâtiment Durable fédère un nombre chaque année plus important d'acteurs du bâtiment et de l'immobilier autour d'une mission commune : favoriser l'atteinte des objectifs d'efficacité énergétique et environnementale de ce secteur. Présidé par Philippe Pelletier, il assure la concertation permanente au sein de la filière et témoigne de la mobilisation continue des acteurs au plan national comme régional. Il est ainsi force de proposition auprès des pouvoirs publics ; [...]. Rattaché à la Direction Générale de l'Aménagement, du Logement et de la Nature (DREAL) du ministère de la Transition écologique et du ministère de la Cohésion des Territoires et des Relations avec les collectivités territoriales, le Plan Bâtiment Durable dispose d'une équipe permanente à l'écoute de l'ensemble de la filière du bâtiment et de l'immobilier concernée par la mise en œuvre des objectifs de la transition énergétique et environnementale dans le secteur du bâtiment ».

de situer la précarité énergétique ; il s'agissait de la suivante : « *Quel lien établir entre la définition des "logements à consommation énergétique excessive" et le critère de performance énergétique minimale du logement [...] ?* »⁵⁸⁰. Aujourd'hui, l'on sait que les annonces immobilières doivent comporter la mention « logement à consommation énergétique excessive »⁵⁸¹, expression renvoyant finalement aux termes de « passoire thermique ».

343. Il faut néanmoins relever la création, en 2021, de l'**outil de cartographie GÉODIP** : porté par l'ONPE, il permet « *aux acteurs territoriaux (collectivités territoriales, agences de l'énergie, agences d'urbanisme...) de cartographier des indicateurs de précarité énergétique liée aux dépenses d'énergie du logement et du carburant voiture* »⁵⁸². À noter que pour y avoir accès, une inscription est nécessaire, afin que les données ne soient pas publiques⁵⁸³. En effet, ce dispositif offre une géolocalisation, avec pour but « *de repérer les zones de précarité énergétique sur les territoires métropolitains et ce à différentes mailles, de la région à l'IRIS (Ilots Regroupés pour l'Information Statistique)* »⁵⁸⁴. Il offre un pré-diagnostic territorial de la précarité énergétique dont l'objectif principal est d'appuyer les politiques territoriales de lutte contre la précarité énergétique en assistant les acteurs de terrain dans le ciblage des actions ». Seulement, GÉODIP a manqué de disparaître, « *faute de financements* »⁵⁸⁵, raison pour laquelle le RARE⁵⁸⁶ a proposé de le reprendre avec

⁵⁸⁰ PLAN BATIMENT DURABLE, « Définition des "logements à consommation énergétique excessive" - Appel à contributions écrites », [en ligne].

⁵⁸¹ V. arrêté du 22 déc. 2021 relatif à la mention précisant la situation d'un bien immobilier vis-à-vis de l'obligation du premier alinéa de l'article L. 173-2 du code de la construction et de l'habitation, JORF n°0302 du 29 déc. 2021, texte n°92.

⁵⁸² ONPE, « GÉODIP : L'outil pour géolocaliser les zones de précarité énergétique », [en ligne].

⁵⁸³ RARE, « [Précarité énergétique] Le RARE développe et rend accessible une nouvelle version de GÉODIP », 17 oct. 2024, [en ligne] : « L'accès à l'outil est modéré et sur inscription ».

⁵⁸⁴ INSEE, « IRIS », définition, 13 oct. 2016, [en ligne] : « Afin de préparer la diffusion du recensement de la population de 1999, l'INSEE avait développé un découpage du territoire en mailles de taille homogène appelées IRIS2000. Un sigle qui signifiait "Ilots Regroupés pour l'Information Statistique" et qui faisait référence à la taille visée de 2 000 habitants par maille élémentaire. Depuis, l'IRIS (appellation qui se substitue désormais à IRIS2000) constitue la brique de base en matière de diffusion de données infra-communales. Il doit respecter des critères géographiques et démographiques et avoir des contours identifiables sans ambiguïté et stables dans le temps. Les communes d'au moins 10 000 habitants et une forte proportion des communes de 5 000 à 10 000 habitants sont découpées en IRIS. Ce découpage constitue une partition de leur territoire. La France compte environ 16 100 IRIS dont 650 dans les DOM. Par extension, afin de couvrir l'ensemble du territoire, on assimile à un IRIS chacune des communes non découpées en IRIS. [...] ».

⁵⁸⁵ RARE, « [Précarité énergétique] Le RARE développe et rend accessible une nouvelle version de GÉODIP », préc.

⁵⁸⁶ RARE, « Qu'est-ce que le RARE ? », [en ligne] : « Le Réseau des Agences Régionales de l'Énergie et de l'Environnement (RARE) est une association loi 1901 à but non lucratif qui fédère les agences et observatoires régionaux de l'énergie et de l'environnement, ainsi que toute structure qui agit sur des missions d'intérêt général dans le domaine du développement durable à l'échelle des régions, en France métropolitaine et d'Outre-mer. En ce sens, le RARE constitue une passerelle sur les thématiques énergétiques et environnementales entre acteurs du secteur partout en France ».

l'ONPE⁵⁸⁷. Désormais, sa nouvelle version doit aider à la « *réalisation d'un diagnostic territorial [qui] constitue souvent une démarche préliminaire indispensable à la mise en œuvre d'une politique locale ciblée et efficace de lutte contre la précarité énergétique dans les secteurs de l'habitat et de la mobilité* »⁵⁸⁸.

344. Malgré tout, l'identification est bel et bien un exercice complexe, mais il est absolument nécessaire de trouver des solutions de simplification en raison de l'intérêt qu'elle présente.

2. L'intérêt de l'exercice

345. Cette classification n'est pas inutile : si le logement est indécent plutôt qu'indigne – ou indigne plutôt qu'indécent –, **les procédures ne seront pas les mêmes, et les possibilités d'action non plus**. En effet, le logement indécent, en ce qu'il concerne les relations entre le locataire et le bailleur, relève du juge civil (et peu de place est d'ailleurs laissée à la question du propriétaire occupant) ; en revanche, parce qu'il porte atteinte à la dignité de ses occupants, l'habitat indigne relève des pouvoirs de police administrative des autorités compétentes et, partant, du juge administratif (voire du juge pénal dans certains cas, notamment lorsque les bailleurs sont des « marchands de sommeil »⁵⁸⁹).

⁵⁸⁷ RARE, « [Précarité énergétique] Le RARE développe et rend accessible une nouvelle version de GÉODIP », *préc.* : « En 2021, le RARE a proposé à l'ADEME et à la Délégation interministérielle à la prévention et à la lutte contre la pauvreté (DIPLP) de reprendre GÉODIP, conjointement avec l'ONPE, pour poursuivre le développement de l'outil qui risquait d'être abandonné faute de financements. Avec leurs soutiens, et la volonté de rendre pérenne l'outil, le RARE s'attache à ce qu'il puisse continuer de servir tous les acteurs de l'action publique engagé dans la lutte contre la précarité énergétique, dont les membres du RARE. Aujourd'hui, GÉODIP regroupe une communauté de 1 500 utilisateurs ».

⁵⁸⁸ *Ibid.*

⁵⁸⁹ Il n'existe pas de définition juridique de ce terme, mais nous pouvons nous référer à l'art. 225-14 du code pénal : « Le fait de soumettre une personne, dont la vulnérabilité ou l'état de dépendance sont apparents ou connus de l'auteur, à des conditions de travail ou d'hébergement incompatibles avec la dignité humaine est puni de sept ans d'emprisonnement et de 200 000 euros d'amende » ; v. aussi, pour un exemple jurisprudentiel, CASS. CRIM., 11 fév. 1998, n°96-84.997, Bull. crim. 1998, n°53, p. 143 : « Attendu que, pour déclarer le délit constitué, les juges d'appel constatent que le logement [...] contrevient aux dispositions du règlement sanitaire départemental relatives, notamment, à la surface minimale des pièces, à la hauteur sous plafond, à l'écoulement des eaux pluviales, à l'épaisseur et à l'isolation des murs, ainsi qu'aux normes afférentes aux installations électriques ; qu'ils retiennent que ce local, dont la superficie totale n'excédait pas 20 m² était occupé par trois personnes, dont un enfant et une femme enceinte ; que les juges ajoutent que la santé des occupants était mise en péril par l'humidité et les conditions de chauffage, qui ont été à l'origine d'une intoxication oxycarbonée ; Que la cour d'appel énonce, en outre, que Mamady Z..., étranger en situation irrégulière, a été contraint d'accepter l'offre de Régine X... pour pouvoir s'installer en région parisienne et y travailler ; Attendu qu'en l'état de ces motifs, procédant de son appréciation souveraine, qui caractérisent l'incompatibilité des conditions d'hébergement avec la dignité humaine, et d'où il résulte que la prévenue a abusé de la situation de dépendance du locataire, la cour d'appel a justifié sa décision [...] ».

346. Si le logement est indécents, le locataire peut demander, sur le fondement de la loi de 1989⁵⁹⁰, sa mise en conformité par lettre recommandée avec accusé de réception. En tout état de cause, le propriétaire ne pourra pas prétendre que le locataire avait accepté de signer le bail d'un logement indécents pour se délivrer de son obligation de louer un logement décent⁵⁹¹. Par ailleurs, dans le cadre de l'indécence, sauf exception, aucune obligation de relogement ou d'hébergement n'est prévue, pas plus que la possibilité de suspendre le paiement du loyer. Au demeurant, il s'agit d'une différence fondamentale entre le logement indécents et l'habitat indigne, et d'une erreur fréquente des locataires qui se confrontent alors à la sévérité des juges civils, lesquels n'hésitent pas à les sanctionner s'ils décident eux-mêmes de ne plus payer leur loyer⁵⁹².

347. En outre, le juge judiciaire est exclusivement compétent en ce qu'il s'agit ici d'un contrat de bail unissant un propriétaire à son locataire, et donc de rapports contractuels de droit privé. L'intervention de l'autorité administrative est supposée inutile, puisque le logement indécents est envisagé comme inconfortable, mais habitable⁵⁹³. De surcroît, la charge de la preuve de l'indécence pèse sur le locataire, conformément à l'article 1353 du code civil : « *Celui qui réclame l'exécution d'une obligation doit la prouver. Réciproquement, celui qui se prétend libéré doit justifier le paiement ou le fait qui a produit l'extinction de son obligation* ».

⁵⁹⁰ L. n°89-462 du 6 juill. 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs et portant modification de la loi n°86-1290 du 23 décembre 1986, *préc.*, art. 20-1 : « *Si le logement loué ne satisfait pas aux [caractéristiques du logement décent], le locataire peut demander au propriétaire sa mise en conformité sans qu'il soit porté atteinte à la validité du contrat en cours. À défaut d'accord entre les parties ou à défaut de réponse du propriétaire dans un délai de deux mois, la commission départementale de conciliation peut être saisie et rendre un avis [...]. La saisine de la commission ou la remise de son avis ne constitue pas un préalable à la saisine du juge par l'une ou l'autre des parties* ».

⁵⁹¹ CASS. CIV. 3^{EME}, 28 avr. 2009, n°08-11.749 : « *Attendu, [...], que le fait que le preneur ait accepté le logement en l'état ne déchargeait pas le bailleur de son obligation de délivrance ; [...]* ».

⁵⁹² CASS. CIV. 3^{EME}, 22 fév. 1994, n°92-11.882 : « *Attendu qu'abstraction faite d'un motif surabondant sur l'absence de faute de Mme Y..., la cour d'appel, qui a exactement retenu que ni l'existence d'une contestation sur le prix du loyer ni l'inexécution de travaux de réparation par la bailleuse ne pouvait dispenser le preneur de payer le loyer, a, par ces seuls motifs, légalement justifié sa décision ; [...]* ».

⁵⁹³ C'est la raison pour laquelle les procédures relatives au logement décent s'adressent aux seuls locataires, tandis que celles relatives à l'habitat indigne touchent aussi les propriétaires occupants : ce dernier est si néfaste que l'autorité de police doit agir, qu'il s'agisse de locataires, de propriétaires occupants ou d'occupants sans titre. Au demeurant, contrairement au décret précité de 2002 – relatif aux caractéristiques du logement décent – qui vise expressément les locataires (art. 2 : « *Le logement doit satisfaire aux conditions suivantes, au regard de la sécurité physique et de la santé des locataires : [...]* »), aucune distinction n'est faite en matière d'habitat indigne : la loi de 1990 – visant à la mise en œuvre du droit au logement – parle seulement d'« occupants » lorsqu'elle dispose que « *constituent un habitat indigne les locaux ou les installations utilisés aux fins d'habitation et impropres par nature à cet usage, ainsi que les logements dont l'état, ou celui du bâtiment dans lequel ils sont situés, expose les occupants à des risques manifestes pouvant porter atteinte à leur sécurité physique ou à leur santé* ».

348. Si l'habitat est indigne, une intervention des autorités de police administrative est requise, tant les atteintes à la sécurité ou à la santé des occupants sont importantes. Elles le sont d'ailleurs tellement qu'un maintien dans le logement est exclu, et que le paiement du loyer est suspendu⁵⁹⁴. Cette lutte contre l'habitat indigne étant administrative, le juge administratif est compétent en raison de la dimension d'ordre public qu'elle revêt.

349. Pour situer la précarité énergétique sur cette frise du mal-logement, il est donc nécessaire d'être en mesure d'identifier les désordres relevant de l'indécence et ceux relevant de l'habitat indigne. Or, si les premiers stades de la précarité énergétique peuvent être pris en charge dans le cadre des rapports contractuels de droit privé, ce n'est certainement pas le cas des passoires thermiques qui, si l'on s'attarde sur leurs conséquences, ressemblent à s'y méprendre à des habitats indignes. En ce sens, **le combat contre la précarité énergétique a ceci de fondamental qu'il permet d'anticiper le passage au stade de l'insalubrité.**

350. Finalement, les enjeux du classement de la précarité énergétique dans une forme ou une autre du mal-logement ne sont pas sensiblement différents de ceux qui concernent la distinction entre l'indécence et l'indignité. Si le logement indécent est parfois difficilement dissocié de l'habitat indigne, le fait d'y greffer les situations de précarité énergétique n'allait pas démêler cet imbroglio. Par conséquent, l'identification de ce phénomène parmi les multiples formes de mal-logement passe par le constat de la connexité de leurs enjeux qui révèle, là encore, des obstacles de différenciation dont les politiques du logement ont bien du mal à se défaire. La classification de la précarité énergétique proposée à ce jour n'est donc pas tout à fait satisfaisante en ce qu'elle ne prend pas suffisamment en compte son échelle de gravité. Les conséquences des diverses formes de mal-logement se rapprochent, mais l'objectif est bien d'identifier ce qui relève de questions de confort et ce qui relève d'atteintes à la dignité de la personne humaine. Et, au passage, cette classification est

⁵⁹⁴ Art. L. 521-2 du code de la construction et de l'habitation : « Pour les locaux visés par un arrêté de mise en sécurité ou de traitement de l'insalubrité [...], le loyer en principal ou toute autre somme versée en contrepartie de l'occupation du local ou de l'installation, qu'il ou elle soit à usage d'habitation, professionnel ou commercial, cesse d'être dû à compter du premier jour du mois qui suit l'envoi de la notification de l'arrêté ou de son affichage à la mairie et sur la façade de l'immeuble, jusqu'au premier jour du mois qui suit l'envoi de la notification ou l'affichage de l'arrêté de mainlevée ».

d'autant moins satisfaisante qu'elle fait peu de cas des spécificités applicables aux habitations ultra-marines, qui ne sont pourtant pas préservées de la précarité énergétique.

351. En définitive, en matière de précarité énergétique comme en matière d'habitat indigne, il est possible d'anticiper la détérioration généralisée du logement et des conditions de vie. Mais, pour ce faire, il est indispensable de former les acteurs et de rationaliser leurs compétences, afin de les rendre plus cohérentes et plus lisibles. L'ONPE suggère que « *des approches systématiques de certains publics ciblés (par exemple par des actions d'identification de l'habitat indigent ou indigne) faciliteraient le repérage des situations de précarité énergétique et, par une approche plus collective, limiteraient le risque de stigmatisation de situations individuelles* »⁵⁹⁵. Le problème de la détection de ces logements désormais bien connu, des outils ont été imaginés pour faciliter leur repérage, mais ils présentent des limites.

Paragraphe 2 : Des outils d'aide au repérage limités

352. Les outils techniques d'aide au repérage prennent en compte des données qui peuvent être révélatrices d'une situation de mal-logement. Bien qu'ils soient surtout cités pour parler de la lutte contre la précarité énergétique, leur utilisation peut être envisagée en matière de lutte contre l'habitat indigne. Pour autant, il faut d'emblée préciser que ces instruments ne suffisent pas au repérage de telles situations. Plus précisément, nous parlerons d'indicateurs partiellement suffisants (A) et d'un diagnostic de performance énergétique perfectible (B).

A. Des indicateurs partiellement suffisants

353. Les situations du mal-logement doivent être appréhendées dans une dynamique systémique : **la précarité de l'habitat n'est qu'un symptôme de la précarité générale du ménage**. De ce fait, les diverses manifestations d'une précarité sociale ou encore

⁵⁹⁵ BESLAY (CH.), GOURNET (R.), « Parcours et pratiques des ménages en précarité énergétique. Enquête auprès de 30 ménages », *préc.*, p. 61.

économique du ménage doivent conduire à porter une attention particulière au logement dans lequel il vit. Des indicateurs ont donc été créés pour repérer plus efficacement les foyers touchés par le mal-logement ; à nouveau, les passoires thermiques étant parfois des logements insalubres, ces indicateurs sont pertinents pour un cas comme pour l'autre.

354. À propos de l'article 11 de la loi de 2010 définissant la précarité énergétique⁵⁹⁶, l'ADEME explique que « *si certains [le] jugent [...] restrictif car ne traitant que du logement*⁵⁹⁷, *cette définition fait bien le lien entre deux aspects, les ressources et les conditions d'habitat* »⁵⁹⁸. Il est effectivement **primordial de lier précarité énergétique et précarité économique** ou, du moins, difficultés financières ; par exemple, « *en 2020, 10,5 % des Français, soit 3 millions de ménages, ont dépensé plus de 8 % de leurs revenus pour payer les factures énergétiques de leur logement, et font partie des plus modestes* »⁵⁹⁹.

355. Néanmoins, il ne suffit pas de dire que la précarité énergétique peut être une conséquence de la précarité économique : encore faut-il quantifier ces interconnexions. Des **indicateurs** de la précarité énergétique ont donc été pensés par l'ONPE et aujourd'hui, il en existe trois qui permettent de mesurer le phénomène : ce sont le TEE (taux d'effort énergétique), le BRDE (« Bas Revenus, Dépenses Élevées ») et le ressenti du froid (autrement appelé « FROID »).

356. Le **TEE** peut être expliqué ainsi : « *pour les personnes modestes, parmi les 30 % les plus pauvres, la barre est franchie lorsque le taux d'effort énergétique [...], soit la part du revenu dépensé pour l'énergie du logement (électricité, gaz, fuel), dépasse 8 %*⁶⁰⁰ *des revenus disponibles. En 2016, les ménages français dépensaient en moyenne 1 697 euros pour l'énergie domestique et 1 131 euros pour le carburant,*

⁵⁹⁶ L. n°2010-788 du 12 juill. 2010 portant engagement national pour l'environnement, *préc.* : « *Est en situation de précarité énergétique au titre de la présente loi une personne qui éprouve dans son logement des difficultés particulières à disposer de la fourniture d'énergie nécessaire à la satisfaction de ses besoins élémentaires en raison de l'inadaptation de ses ressources ou de ses conditions d'habitat* » ; L. n°90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement, art. 1-1, *préc.*

⁵⁹⁷ Et non de la mobilité, ce que nous étudierons.

⁵⁹⁸ ADEME, « La précarité énergétique suivie par l'ONPE au sein de l'ADEME », mis à jour le 29 mars 2022, [en ligne].

⁵⁹⁹ *Ibid.*

⁶⁰⁰ ONPE, « Précarité énergétique : combien de personnes peinent à chauffer leur logement ? », 27 nov. 2018, [en ligne].

ce qui représentait environ 8,2 % de leur budget annuel⁶⁰¹. Mais ce taux d'effort énergétique porte bien son nom puisqu'il permet d'identifier les foyers ayant le plus de difficultés à payer leurs factures, à savoir les foyers devant faire le plus d'efforts et d'arbitrages. Sans surprise, ces derniers figurent parmi les victimes prioritaires de la précarité énergétique. Nous pouvons d'ailleurs très souvent lire que cette dernière n'est qu'une composante d'une "spirale infernale de la précarité" ». Par ailleurs, ce TEE donnera des résultats différents selon la localisation du logement. En effet, les logements situés en zone rurale sont davantage concernés, puisque 12 % de la part des revenus disponibles sont en moyenne consacrés à ces dépenses « contre, rappelons-le, environ 8 % observés sur l'ensemble de la population »⁶⁰². De la même façon, certaines régions sont davantage touchées par la précarité énergétique que d'autres ; c'est ainsi – pour prendre des chiffres de 2019 – que la région Grand Est concentre un taux de 24,3 % de précarité énergétique, et que ce taux est de 24 % pour la région Bourgogne-Franche-Comté. En revanche, le sud du pays est moins concerné, car les hivers y sont plus doux ; en région Provence-Alpes-Côte d'Azur, par exemple, le taux de précarité énergétique est de 7,4 %. La région Île-de-France ne présente pas non plus un taux très élevé (7,5 %), mais la raison n'est pas météorologique : en l'espèce, c'est le niveau de revenu moyen qui favorise les habitants franciliens⁶⁰³.

357. Il faut noter que cet indicateur TEE est estimé tous les ans par le Commissariat général au développement durable grâce au modèle de microsimulation Prometheus⁶⁰⁴. Et, pour être tout à fait précis, l'indicateur économique TEE_3D considère qu'un ménage est en situation de précarité énergétique lorsque ses dépenses énergétiques dans son logement sont supérieures à 8 % de son revenu, et que son revenu par unité de consommation (UC)⁶⁰⁵

⁶⁰¹ ONPE, « La dépendance énergétique, source d'inégalités entre les ménages français », 5 déc. 2018, [en ligne].

⁶⁰² *Ibid.*

⁶⁰³ LE PARISIEN, « Précarité énergétique : près de 7 millions de Français touchés », 22 oct. 2019, [en ligne].

⁶⁰⁴ V. COMMISSARIAT GENERAL AU DEVELOPPEMENT DURABLE, « Simuler l'impact social de la précarité énergétique : le modèle Prometheus (PROgramme de Microsimulation des Énergies du Transport et de l'Habitat pour ÉvalUations Sociales), Usages et méthodologie », *Études & documents*, n°138, fév. 2016, p. 3, [en ligne] : « Pour répondre aux besoins d'évaluation des politiques publiques, le Commissariat général au développement durable (CGDD) a élaboré un outil de microsimulation nommé Prometheus (Programme de Microsimulation des Énergies du Transport et de l'Habitat pour Évaluations Sociales). Cet outil permet de simuler les consommations domestiques et les factures correspondantes. [...] ».

⁶⁰⁵ V. INSEE, « Unité de consommation », définition, 19 janv. 2021, [en ligne] : « Pour comparer les niveaux de vie de ménages de taille ou de composition différente, on divise le revenu par le nombre d'unités de consommation (UC). Celles-ci sont généralement calculées de la façon suivante : - 1 UC pour le premier adulte du ménage, - 0,5 UC pour les autres personnes de 14 ans ou plus, - 0,3 UC pour les enfants de moins de 14 ans. Cette échelle d'équivalence (dite de l'OCE) tient compte des économies d'échelle au sein du ménage. En effet, les besoins d'un ménage ne s'accroissent pas en stricte proportion de

est inférieur au 3^{ème} décile⁶⁰⁶ de revenu par UC. Il y a encore peu de temps, le seuil était fixé à 10 %, mais il n'était pas adapté à la réalité française (il avait été fixé en tenant compte des travaux menés en Angleterre)⁶⁰⁷.

358. Le **BRDE**, quant à lui, peut être expliqué de la façon suivante : *« les ménages sont considérés en situation de précarité énergétique à une double condition : leurs revenus sont faibles (inférieurs au seuil de pauvreté⁶⁰⁸) et leurs dépenses énergétiques, rapportées à la taille du logement (m²) ou à la composition familiale (UC), sont élevées (supérieures à la médiane nationale). [...] »*⁶⁰⁹. Cet indicateur BRDE permet de déterminer le « reste à vivre », *« c'est-à-dire le pouvoir d'achat une fois déduites toutes les dépenses contraintes liées au logement, ce qui prend mieux en compte les difficultés des personnes qui paient un loyer élevé. Lorsque ce "reste à vivre" est inférieur à 60 % de la médiane, un ménage est en situation de "bas revenus dépenses élevées" (BRDE). Cet indicateur peut être rapporté à la composition du ménage ou à la surface du logement »*⁶¹⁰.

359. Le BRDE et le TEE sont deux indicateurs économiques permettant de mesurer la précarité énergétique, et *« donc de cibler les ménages qui doivent assumer une dépense énergétique supérieure à la majorité des ménages alors que leur reste à vivre après imputation des charges nettes liées à leur logement (remboursement bancaire, loyer, charges de copropriété, dépenses énergétiques...) est inférieur*

sa taille. Lorsque plusieurs personnes vivent ensemble, il n'est pas nécessaire de multiplier tous les biens de consommation (en particulier, les biens de consommation durables) par le nombre de personnes pour garder le même niveau de vie ».

⁶⁰⁶ V. INSEE, « Déciles », définition, 8 déc. 2020, [en ligne] : « Si on ordonne une distribution de salaires, de revenus, de chiffres d'affaires, etc., les déciles sont les valeurs qui partagent cette distribution en dix parties d'effectifs égaux. Ainsi, pour une distribution de salaires : - le premier décile (noté généralement D1) est le salaire au-dessous duquel se situent 10 % des salaires ; - le neuvième décile (noté généralement D9) est le salaire au-dessous duquel se situent 90 % des salaires. Le premier décile est, de manière équivalente, le salaire au-dessus duquel se situent 90 % des salaires ; le neuvième décile est le salaire au-dessus duquel se situent 10 % des salaires ».

⁶⁰⁷ ONPE, « Tableau de bord de la précarité énergétique », éd. 2019, *préc.*, p. 7.

⁶⁰⁸ V. INSEE, « L'essentiel sur... la pauvreté », 6 mai 2025, [en ligne] : « Le seuil de pauvreté est fixé par convention à 60 % du niveau de vie médian de la population. Il correspond à un revenu disponible de 1 216 euros par mois pour une personne vivant seule et de 2 554 euros pour un couple avec deux enfants âgés de moins de 14 ans ».

⁶⁰⁹ MIN. DE LA TRANSITION ECOLOGIQUE ET DE LA COHESION DES TERRITOIRES, MIN. DE LA TRANSITION ENERGETIQUE, « Lutte contre la précarité énergétique : chèque énergie, aides à la rénovation énergétique... », 8 oct. 2021, [en ligne].

⁶¹⁰ ONPE, « Précarité énergétique : combien de personnes peinent à chauffer leur logement ? », *préc.*

à 60 % du reste à vivre médian »⁶¹¹. À noter toutefois, au sujet du BRDE, que « *faute de données récentes, l'ONPE n'a pas souhaité modéliser cet indicateur dans ses derniers tableaux de bord* »⁶¹² ⁶¹³.

360. Le **ressenti du froid** est le troisième et dernier indicateur, aujourd'hui complété par le ressenti de l'excès de chaleur⁶¹⁴. Il est plus délicat à aborder, puisqu'il repose sur la sensation d'inconfort des habitants ; c'est donc un indicateur subjectif, qualitatif. L'ONPE a choisi de ne retenir ici que les ménages appartenant aux trois premiers déciles de revenus par UC, afin d'exclure ceux qui disposent de revenus considérés comme confortables. Concrètement, cet indicateur repose sur les réponses données à deux questions lors de l'Enquête nationale logement (ENL) : « Votre ménage a-t-il souffert du froid au cours de l'hiver dernier ? si oui, pour quelles raisons votre ménage a-t-il souffert du froid ? ». Sept motifs⁶¹⁵ sont ensuite proposés pour compléter la réponse du foyer, et l'ONPE ne retient que les ménages qui déclarent avoir souffert du froid pour au moins un des cinq motifs qui peuvent être reliés à la précarité énergétique, et dont le revenu par UC est inférieur au troisième décile⁶¹⁶.

361. Plusieurs caractéristiques présentées par ces foyers entrent en ligne de compte dès lors que l'on parle de ressenti du froid : « [...], *la présence de moisissures dans le logement et le fait d'être locataire (en logement social ou hors logement social) sont très liés à une probabilité plus forte de répondre qu'on a souffert du froid par rapport aux logements sans moisissures et aux propriétaires, [...]* »⁶¹⁷. C'est donc un indicateur qualifié de déclaratif, qui comptabilise les ménages déclarant avoir souffert du froid pendant au moins 24 heures d'affilée au cours de l'hiver passé.

⁶¹¹ ONPE, « Définition des indicateurs de l'ONPE », [en ligne].

⁶¹² V. par ex., ONPE, « Tableau de bord de la précarité énergétique », éd. déc. 2024, *préc.* : l'indicateur BRDE n'y est toujours pas modélisé.

⁶¹³ ONPE, « Définition des indicateurs de l'ONPE », *préc.*

⁶¹⁴ V. par ex., ONPE, « Tableau de bord de la précarité énergétique », éd. déc. 2024, *préc.*, p. 9.

⁶¹⁵ *Ibid.*, p. 8 : ces motifs sont la limitation du chauffage pour des raisons financières, une mauvaise isolation, la limitation volontaire pour contribuer à la sobriété, un hiver rigoureux, une panne de chauffage, une installation de chauffage insuffisante et une coupure de fournisseur d'énergie à la suite d'une facture impayée.

⁶¹⁶ RAPPEL, « La précarité énergétique. Comment ce phénomène est-il observé en France ? », [en ligne].

⁶¹⁷ PERRON-BAILLY (E.) (DIR. DE LA RECHERCHE, DES ETUDES, DE L'EVALUATION ET DES STATISTIQUES), « Précarité énergétique : comment mesurer la sensation de froid ? », *Études & Résultats*, n°1053, fév. 2018, p. 3, [en ligne].

362. Tout le problème de l'inadéquation des ressources tourne autour de l'idée suivante : *« Trop pauvre pour accéder à des logements de qualité et trop pauvre pour réaliser des travaux de rénovation thermique, le ménage économiquement défavorisé est contraint de dépenser des sommes importantes pour tenter d'atteindre, avec plus ou moins de succès, un niveau de confort minimal »*⁶¹⁸ ; *« [...] , pour autant, l'inconfort thermique et l'excès de charges financières liées au chauffage ne sauraient être des manifestations particulières et exclusives de la seule pauvreté économique. Ces phénomènes touchent certes plus fréquemment les populations économiques vulnérables, mais ils concernent aussi des populations qui n'appartiennent pas au cœur de cible de l'action sociale »*⁶¹⁹.

363. Le Médiateur national de l'énergie s'intéresse également à ces questions avec la publication de baromètres, et en particulier le **baromètre Énergie-Info**, d'où sont d'ailleurs tirés les indicateurs relatifs au froid et à l'excès de chaleur. Dans une enquête de 2019⁶²⁰, l'on apprenait les informations suivantes : *« seuls 52 % des 18-34 ans déclarent que les dépenses énergétiques représentent une part importante de leurs dépenses (contre 63 % en moyenne) »* ; nous pouvions penser que cette donnée était de bon augure, mais il n'en était rien : *« Signe qu'ils se restreignent davantage, 26 % d'entre eux déclarent avoir souffert du froid (contre 15 % pour l'ensemble de la population). La moitié d'entre eux mettent en cause une mauvaise isolation de leur logement. Ils sont également 45 % à restreindre le chauffage pour ne pas avoir des factures trop élevées et 17 % à connaître des difficultés pour payer leurs factures d'énergie (contre respectivement 33 % et 10 % pour l'ensemble des répondants) »*⁶²¹. Au-delà, l'enquête affirmait que 15 % des répondants avaient déclaré avoir souffert du froid avec, comme principale raison, la mauvaise isolation thermique. De même, un tiers des ménages avait choisi de restreindre le chauffage pour en maîtriser les factures, et un foyer sur dix présentait des difficultés de paiement⁶²². Ce baromètre Énergie-Info prenait appui sur les déclarations faites par 1 301 foyers interrogés par téléphone. Pour que toutes les classes de la population soient le mieux représentées possible, ont été utilisés la méthode des quotas et le redressement sur les variables d'âge et de profession du chef de

⁶¹⁸ CHARLIER (D.), RISCH (A.), SALMON (C.), « Les indicateurs de la précarité énergétique en France », *Revue française d'économie*, 2015/4, vol. XXX, p. 191.

⁶¹⁹ *Ibid.*

⁶²⁰ MÉDIATEUR NATIONAL DE L'ÉNERGIE, « Baromètre Énergie-Info du médiateur national de l'énergie », *Vague 13*, 2019, p. 10, [en ligne].

⁶²¹ *Ibid.*

⁶²² *Ibid.*, p. 9.

ménage, après stratification par région et catégorie d'agglomération⁶²³. À relever, pour finir, que ce baromètre est actualisé chaque année⁶²⁴.

364. Le repérage de l'habitat indigne – concerné ou non par des problématiques énergétiques – n'est, quant à lui, pas vraiment satisfaisant. Cela dit, diverses mesures ont été instaurées afin d'en améliorer l'efficacité, tout particulièrement grâce au développement des guichets uniques⁶²⁵ et au remodelage des polices administratives de l'habitat⁶²⁶. Si des progrès sont encore souhaitables – la Cour des comptes a d'ailleurs formulé des recommandations en ce sens⁶²⁷ –, il est nécessaire de laisser le temps à la réforme de l'habitat indigne de faire ses preuves. En tout état de cause, **les indicateurs ici étudiés ne sont absolument pas suffisants** pour repérer l'ensemble des situations d'habitat indigne.

365. Il n'empêche, le repérage du mal-logement doit être plus effectif, voire même automatique quand de nombreux indices laissent à penser qu'un ménage en situation de précarité sociale ou économique pourrait vivre dans un logement dangereux pour sa santé et/ou sa sécurité. *Idem*, les actions de détection de ces habitats doivent être plus menaçantes, en ce sens que les propriétaires bailleurs qui ne jouent pas le jeu ou qui profitent de la vulnérabilité de leurs locataires doivent comprendre que le droit s'empare désormais plus sérieusement du problème et que tôt ou tard, les sanctions auxquelles ils s'exposent finiront bien par être appliquées. Finalement, l'efficacité de la lutte contre le mal-logement – qu'importe sa forme – ne tient qu'à des politiques publiques fermes et audacieuses, auxquelles sont alloués des moyens conséquents. L'avenir nous dira si la simplification de

⁶²³ *Ibid.*, p. 1 : « Enquête réalisée par l'institut d'études Market Audit du 03 au 18 septembre 2019 auprès d'un échantillon représentatif de 1 301 foyers français interrogés par téléphone. La représentativité a été assurée par la méthode des quotas et par un redressement sur les variables d'âge et de profession du chef de ménage, après stratification par région et taille d'agglomération ».

⁶²⁴ Pour des chiffres plus récents, v. *supra*, §73.

⁶²⁵ Par ex., le guichet unique de signalement des cas d'habitats indignes en Vaucluse. Le site internet de la ville d'Avignon précise que « le Pôle départemental de lutte contre l'habitat indigne (PDLHI), créé par l'arrêté préfectoral du 13 février 2015, a [...] mis en place un guichet unique de signalement des cas d'habitats indignes en Vaucluse, afin d'améliorer le repérage des situations d'habitats indignes ou non décentes et leur traitement. Dans ce contexte, une convention a été signée le 18 mars 2019 entre les différents partenaires institutionnels que sont la Préfecture de Vaucluse, la Direction Territoriale de Vaucluse de l'Agence Régionale de Santé, le Conseil Départemental de Vaucluse, la Caisse d'Allocation Familiale de Vaucluse (CAF84), la Ville d'Avignon et l'Agence Départementale d'Information sur le Logement de Vaucluse (ADIL) » ; v. en ce sens : <https://www.avignon.fr/ma-ville/urbanisme/lutte-contre-lhabitat-indigne/>.

⁶²⁶ *Infra*, §391 et §1068.

⁶²⁷ *Supra*, §330 et s.

la lutte contre l'habitat indigne et l'intensification de la lutte plus spécifique contre la précarité énergétique porteront leurs fruits.

366. Il reste un outil controversé et critiqué : le diagnostic de performance énergétique (DPE). Son intérêt est réel pour le repérage des passoires thermiques, mais il faut bien admettre qu'il demeure perfectible.

B. Un diagnostic de performance énergétique perfectible

367. Le DPE a pour fonction, comme son nom l'indique, de **fournir une indication sur la performance énergétique du logement** – y compris neuf⁶²⁸ – grâce à l'évaluation de sa consommation d'énergie et de son impact en matière d'émissions de gaz à effet de serre ; il indique soit la quantité d'énergie effectivement consommée (au regard des factures), soit la consommation d'énergie estimée pour une utilisation standardisée⁶²⁹. L'obligation d'élaborer un DPE concerne les bâtiments clos et couverts disposant d'une installation de chauffage ou d'eau chaude. Il ne faut toutefois pas le confondre avec le dossier de diagnostic technique de l'article L. 271-4 du code de la construction et de l'habitation, lequel va regrouper plusieurs documents – concernant l'exposition au plomb ou encore la présence de termites – en plus du DPE. Il s'agit donc d'un document unique dont le DPE fait partie.

368. Ce DPE est d'une utilité certaine pour le potentiel locataire ou acquéreur, car il permet de détecter une passoire thermique. Il est également obligatoire pour les bâtiments non résidentiels, comme les bâtiments tertiaires ou même sportifs. Les bâtiments publics n'échappent pas non plus à la règle⁶³⁰, puisque « *depuis le 2 janvier 2008, le diagnostic de*

⁶²⁸ V. par ex., arrêté du 21 sept. 2007 relatif au diagnostic de performance énergétique pour les bâtiments neufs en France métropolitaine, JORF n°0301 du 28 déc. 2007, texte n°5.

⁶²⁹ MIN. DE LA TRANSITION ECOLOGIQUE ET DE LA COHESION DES TERRITOIRES, MIN. DE LA TRANSITION ENERGETIQUE, « Diagnostic de performance énergétique - DPE - Audit énergétique », 9 sept. 2022, [en ligne].

⁶³⁰ V. par ex., arrêté du 7 déc. 2007 relatif à l'affichage du diagnostic de performance énergétique dans les bâtiments publics en France métropolitaine, JORF n°0295 du 20 déc. 2007, texte n°4 ; D. n°2013-695 du 30 juill. 2013 relatif à la réalisation et à l'affichage du diagnostic de performance énergétique dans les bâtiments accueillant des établissements recevant du public de la 1^{ère} à la 4^{ème} catégorie, JORF n°0177 du 1^{er} août 2013, texte n°19.

performance énergétique de certains bâtiments publics doit être affiché dans le hall d'accueil du bâtiment. Cette obligation s'applique aux bâtiments de plus de 500 m², occupés par l'État, une collectivité territoriale ou un établissement public (propriétaire ou non du bâtiment), et accueillant un établissement recevant du public (ERP) de catégorie 1 à 4 »⁶³¹.

369. Cet outil est d'autant plus intéressant qu'il est **lisible**, sans qu'il soit nécessaire d'avoir de quelconques connaissances techniques. L'étiquette énergie – chargée de présenter la consommation énergétique annuelle – se décline en bâtons colorés allant du vert (pour les logements les plus performants) au rouge (pour les plus énergivores), de la lettre A à la lettre G. Ensuite, l'étiquette climat – chargée de présenter la quantité de gaz à effet de serre émise – se décline en plusieurs nuances de violet, de la plus claire à la plus foncée, de la lettre A à la lettre G.

370. Le DPE peut et doit être un document capital pour les locataires et acquéreurs, et les propriétaires et autres agences immobilières en ont conscience, tant et si bien qu'ils n'hésitent parfois pas à l'exclure de leurs annonces. Or, ce diagnostic est obligatoire depuis le 1^{er} novembre 2006 pour les logements mis en vente⁶³², et son affichage dans les annonces immobilières l'est tout autant depuis le 1^{er} janvier 2011⁶³³. Un arrêté⁶³⁴ de la même année est venu préciser les contours de ce DPE, notamment sa méthodologie de calcul. En 2007, les locations se soumettront au même régime⁶³⁵, et d'autres textes viendront ensuite en complément ; surtout, avec la loi ELAN de 2018⁶³⁶, le DPE perd son caractère simplement informatif et devient **opposable** (plus précisément, la loi avait prévu qu'il le serait à compter

⁶³¹ MIN. DE LA TRANSITION ECOLOGIQUE ET DE LA COHESION DES TERRITOIRES, MIN. DE LA TRANSITION ENERGETIQUE, « Diagnostic de performance énergétique - DPE - Audit énergétique », *préc.*

⁶³² D. n°2006-1147 du 14 sept. 2006 relatif au diagnostic de performance énergétique et à l'état de l'installation intérieure de gaz dans certains bâtiments, JORF n°214 du 15 sept. 2006, texte n°17.

⁶³³ D. n°2010-1662 du 28 déc. 2010 relatif à la mention du classement énergétique des bâtiments dans les annonces immobilières, JORF n°0302 du 30 déc. 2010, texte n°17 ; D. n°2020-1609 du 17 déc. 2020 relatif au diagnostic de performance énergétique et à l'affichage des informations relatives à la consommation d'énergie des logements dans les annonces et les baux immobiliers, *préc.*

⁶³⁴ Arrêté du 15 sept. 2006 relatif au diagnostic de performance énergétique pour les bâtiments ou parties de bâtiment autres que d'habitation existants proposés à la vente en France métropolitaine, JORF n°225 du 28 sept. 2006, texte n°10.

⁶³⁵ Arrêté du 3 mai 2007 relatif au diagnostic de performance énergétique pour les bâtiments existants à usage principal d'habitation proposés à la location en France métropolitaine, JORF n°114 du 17 mai 2007, texte n°31.

⁶³⁶ L. n°2018-1021 du 23 nov. 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique, *préc.*, art. 179.

du 1^{er} janvier 2021, mais cela fut décalé au 1^{er} juillet 2021). De même, la loi dite énergie-climat de 2019⁶³⁷ prévoit qu'à partir du 1^{er} janvier 2022, le DPE devra être associé à un audit énergétique pour les logements présentant une consommation minimale de 331 kWh/an/m² (autrement dit, les logements situés en classes D, E, F et G)⁶³⁸. Quant aux bâtiments d'habitation collectifs, ils devront aussi réaliser un DPE – étant précisé que le calendrier les concernant s'étend jusqu'au 1^{er} janvier 2026 –.

371. Notons que des modèles de DPE sont disponibles sur les sites institutionnels, et que ces diagnostics ne peuvent être effectués que par des **professionnels certifiés**, lesquels doivent ensuite transmettre un récapitulatif des résultats à l'observatoire DPE de l'ADEME⁶³⁹. Relevons également que le manquement aux obligations du DPE est passible d'une amende administrative⁶⁴⁰. En effet, de telles informations sont importantes et révélatrices des qualités – ou non – du logement : caractéristiques des équipements, étiquettes climat et énergie, etc., sont autant de données qu'un acquéreur ou locataire doit avoir en sa possession. Le défaut de publicité du DPE pourra donc être qualifié de dol en vertu de l'article 1137 du code civil⁶⁴¹, voire être considéré comme une pratique commerciale déloyale s'il a eu pour effet d'induire l'autre partie en erreur en vertu de l'article L. 121-1 du code de la consommation⁶⁴².

⁶³⁷ L. n°2019-1147 du 8 nov. 2019 relative à l'énergie et au climat, *préc.*, art. 22.

⁶³⁸ V. l'art. L. 126-28-1 du code de la construction et de l'habitation ; D. n°2022-780 du 4 mai 2022 relatif à l'audit énergétique mentionné à l'article L. 126-28-1 du code de la construction et de l'habitation, JORF n°0104 du 5 mai 2022, texte n°26 ; arrêté du 4 mai 2022 définissant pour la France métropolitaine le contenu de l'audit énergétique réglementaire prévu par l'article L. 126-28-1 du code de la construction et de l'habitation, JORF n°0104 du 5 mai 2022, texte n°27.

⁶³⁹ V. l'art. L. 126-32 du code de la construction et de l'habitation : « *Les personnes qui établissent les diagnostics de performance énergétique ou les audits énergétiques les transmettent à l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie. Ces informations sont transmises à des fins d'information, de contrôle, d'études statistiques, d'évaluation, d'amélioration méthodologique, de mise en œuvre et de suivi des politiques publiques touchant à la construction, aux bâtiments, aux logements, aux consommations énergétiques et aux performances environnementales. Ces données sont mises à disposition des collectivités territoriales et de leurs établissements publics, des organismes chargés de la liquidation et du paiement de l'aide personnelle au logement, de l'observatoire des logements indignes [...], des associations de lutte contre la précarité énergétique et de l'Agence nationale de l'habitat dans le cadre de l'exercice de ses missions. [...]* ».

⁶⁴⁰ V. par ex., art. L. 126-33 du code de la construction et de l'habitation.

⁶⁴¹ « *Le dol est le fait pour un contractant d'obtenir le consentement de l'autre par des manœuvres ou des mensonges. Constitue également un dol la dissimulation intentionnelle par l'un des contractants d'une information dont il sait le caractère déterminant pour l'autre partie. Néanmoins, ne constitue pas un dol le fait pour une partie de ne pas révéler à son cocontractant son estimation de la valeur de la prestation* ».

⁶⁴² « *I. Une pratique commerciale est trompeuse si elle est commise dans l'une des circonstances suivantes : [...] 2° Lorsqu'elle repose sur des allégations, indications ou présentations fausses ou de nature à induire en erreur et portant sur l'un ou plusieurs des éléments suivants : [...] b) Les caractéristiques essentielles du bien ou du service, à savoir : ses qualités substantielles, sa*

372. En revanche, quelques **exceptions** demeurent, et elles sont listées à l'article R. 126-15 du code de la construction et de l'habitation : par exemple, nous pouvons citer « [...] ; c) *Les bâtiments ou parties de bâtiments à usage agricole, artisanal ou industriel, autres que les locaux servant à l'habitation, dans lesquels le système de chauffage ou de refroidissement ou de production d'eau chaude pour l'occupation humaine produit une faible quantité d'énergie au regard de celle nécessaire aux activités économiques ; d) Les bâtiments servant de lieux de culte ; [...] ; g) Les bâtiments ou parties de bâtiments résidentiels qui sont destinés à être utilisés moins de quatre mois par an* ». En outre, le DPE reste un **outil peu efficace** pour prendre en compte les consommations énergétiques réelles, et donc le comportement des occupants. De même, il a tendance à pénaliser les logements totalement électriques, ainsi que les petites surfaces (T1) qui, pour peu qu'elles disposent d'un ballon d'eau chaude d'une centaine de litres, verront leur DPE mal noté en raison d'une part disproportionnée de l'eau chaude sanitaire dans le processus d'évaluation de la performance énergétique du logement. La Cour des comptes a même produit un rapport relatif au DPE, dans lequel elle insiste sur différents points d'amélioration souhaitables, notamment sur l'impartialité des diagnostiqueurs⁶⁴³.

373. Pour finir, la **jurisprudence** a eu l'occasion d'apporter quelques précisions au sujet du DPE, notamment dans une décision de 2013⁶⁴⁴, dans laquelle le juge estime qu'une anomalie dans le DPE peut s'analyser comme une **perte de chance** (en l'espèce, il s'agissait d'une sous-estimation du coût du chauffage) : « [...] 2°) *ALORS QUE les conséquences d'un manquement à un devoir d'information et de conseil ne peuvent s'analyser qu'en une perte de chance dès lors qu'il n'est pas certain que mieux informé, le créancier de l'obligation d'information se serait trouvé dans une situation différente et plus avantageuse ; [...]* ». En 2019⁶⁴⁵, le juge ajoute « *que, selon le II de l'article L. 271-4 du code de la construction et de l'habitation, le DPE mentionné au 6° de ce texte n'a, à la*

composition, ses accessoires, son origine, sa quantité, son mode et sa date de fabrication, les conditions de son utilisation et son aptitude à l'usage, ses propriétés et les résultats attendus de son utilisation, ainsi que les résultats et les principales caractéristiques des tests et contrôles effectués sur le bien ou le service ; [...] ».

⁶⁴³ COUR DES COMPTES, « La mise en œuvre du diagnostic de performance énergétique », rapp. public thématique, coll. Entités et politiques publiques, juin 2025, [en ligne].

⁶⁴⁴ CASS. CIV. 1^{ERE}, 20 mars 2013, n°12-14.711, 12-14.712.

⁶⁴⁵ CASS. CIV. 3^{EME}, 21 nov. 2019, n°18-23.251, Bull. 2019 ; D., 2019, p. 2384, avis BRUN (PH.), pp. 2386-2387, note JOURDAIN (P.) ; D., 2020, p. 1012 ; MAIRE (G.), « Diagnostic erroné : préjudice de perte de chance de négocier une réduction du prix de vente », *AJDI*, 2020, p. 532 ; BARBIER (H.), « Mentions indicatives, déclaratives, informatives, contractualisées, légales : de(s) force(s) obligatoire(s) du contrat », *RTD Civ.*, 2020, p. 85 ; GHIGLINO (M.), « Étendue de la réparation de l'erreur du diagnostiqueur dans l'appréciation de la qualité énergétique du bien », *Dalloz actualité*, 6 janv. 2020.

différence des autres documents constituant le dossier de diagnostic technique, qu'une valeur informative ; qu'ayant retenu que M. G. avait commis une faute dans l'accomplissement de sa mission à l'origine d'une mauvaise appréciation de la qualité énergétique du bien, la cour d'appel en a déduit à bon droit que le préjudice subi par les acquéreurs du fait de cette information erronée ne consistait pas dans le coût de l'isolation, mais en une perte de chance de négocier une réduction du prix de vente ; [...] ». Aujourd'hui opposables, les nouveaux DPE réalisés depuis le 1^{er} juillet 2021 peuvent donner lieu à des litiges au cours desquels la responsabilité contractuelle du propriétaire peut être engagée ; il ne s'agira donc plus d'une perte de chance de négocier une réduction du prix, mais bien d'une **action en réparation du préjudice subi**.

374. Conclusion Section 1. De prime abord, la question de l'identification du mal-logement peut sembler peu juridique. Pourtant, elle comporte de nombreux aspects et enjeux dont le droit doit se saisir. D'ailleurs, pour ce qui concerne le sujet plus précis de la précarité énergétique, l'identification des logements concernés revêt un enjeu juridique majeur, puisqu'il s'agit de les classer ou dans l'indécence, ou dans l'insalubrité ; de les soumettre au droit civil, ou au droit administratif ; de saisir le juge judiciaire, ou le juge administratif. Pour faciliter ce travail d'identification, des outils ont été créés, mais il faut bien reconnaître qu'ils sont perfectibles. Pour autant, ils s'inscrivent dans une volonté d'amélioration de la prise en charge du mal-logement et peuvent, à tout le moins, donner de premiers indices permettant d'identifier des logements ne répondant pas aux critères de décence et de dignité, à charge, pour les acteurs, de les classer ensuite dans la catégorie adéquate. Or, nous avons vu que ce classement n'était pas toujours aisé.

375. *In fine*, c'est le manque d'efficacité de toute la phase de repérage qui constitue la première conséquence de la confusion ; la notion de précarité énergétique, sa définition incomplète et son traitement par le droit, ont sans doute emprunté trop de traits aux autres formes de mal-logement, allant jusqu'à en partager les défauts. Le second écueil sera celui de l'illisibilité de l'action des personnes publiques, que l'on se réfère au nombre d'acteurs compétents ou au nombre d'aides disponibles ; dans les deux cas, cela rappelle les défaillances du traitement du mal-logement au sens large.

SECTION 2 : L'ILLISIBILITE DE L'ACTION DES PERSONNES PUBLIQUES

376. La lutte contre l'habitat indigne et la lutte contre la précarité énergétique ont une autre caractéristique commune : leur illisibilité. De manière générale, les politiques du logement sont souvent critiquées pour leur complexité et leur manque d'intelligibilité ; en l'espèce, si la lutte contre l'habitat indigne a récemment fait l'objet de clarifications, celle contre la précarité énergétique reste en partie soumise à la qualification donnée au logement touché – indécent ou insalubre –. Si l'on admet que ces deux combats se rejoignent sur bien des points, alors les acteurs et les textes mobilisables leur seront souvent identiques. Or, c'est précisément la profusion d'acteurs compétents (§1) et d'aides opérationnelles (§2) qui est ici dénoncée.

Paragraphe 1 : Une profusion d'acteurs compétents

377. « La dernière décennie a surtout été le théâtre de multiples formes de coordination entre des acteurs aux statuts et missions variés. S'articulent ainsi des actions de SA⁶⁴⁶, SARL⁶⁴⁷, associations, mutuelles, fondations, coopératives, autorités publiques indépendantes, établissements publics... Plus que sa réalité, c'est peut-être l'apparition de nouveaux acteurs et la multiplication de textes, normes et dispositifs qui font le succès de la notion de précarité énergétique et contribuent à créer ses paradoxes »⁶⁴⁸. Particulièrement illustrative de la complexité de la lutte contre la précarité énergétique, cette citation sera confirmée par la réalisation d'un panorama rapide de ces acteurs qui permettra de se figurer l'obstacle que représente leur profusion (A), avant de s'interroger sur la pertinence de leur coordination (B).

⁶⁴⁶ Pour « société anonyme ».

⁶⁴⁷ Pour « société à responsabilité limitée ».

⁶⁴⁸ SEBERT (A.), « Précarité énergétique : une notion toujours floue dix ans après son instauration », *The Conversation*, 22 nov. 2020, [en ligne].

A. Panorama des différents acteurs

378. En premier lieu, dans un objectif de clarté, nous présenterons brièvement les acteurs publics et privés susceptibles d'intervenir dans les luttes contre l'habitat indigne et la précarité énergétique (1). Ensuite, nous nous concentrerons sur un exemple pour mieux comprendre les difficultés causées par cette profusion d'acteurs : celui de l'articulation des compétences des autorités de police administrative (2).

1. Une liste non exhaustive d'acteurs publics et privés

379. **Les acteurs de la lutte contre la précarité énergétique.** En premier lieu, s'agissant des **acteurs publics**, l'État, les établissements publics, les collectivités territoriales et leurs groupements, ainsi que les organismes sociaux, sont largement mobilisés dans la lutte contre la précarité énergétique. Plus précisément, au niveau central, les ministères sont évidemment concernés, mais également l'ADEME, le Médiateur de l'énergie ou encore l'Anah. Au niveau décentralisé, les communes et leurs EPCI, les conseils régionaux et départementaux, ou bien les CCAS et CIAS, sont tous impliqués, à un moment ou à un autre, dans cette lutte. Quant aux organismes sociaux, l'exemple topique peut être celui des bailleurs sociaux publics.

380. En second lieu, de nombreux **acteurs privés** ont aussi un rôle à jouer : peuvent être cités les organismes sociaux privés (les CAF, les caisses de la MSA, les bailleurs sociaux privés, etc.), les associations et fondations (les ADIL, la Fondation Abbé Pierre, le Secours populaire, le Secours catholique, les associations de consommateurs, etc.), les opérateurs habitat et les opérateurs d'accompagnement à l'auto-réhabilitation accompagnée, ainsi que les artisans labélisés RGE⁶⁴⁹ et les organismes financiers privés que sont les banques et les SACICAP⁶⁵⁰. Pour boucler la liste, il faut enfin citer les fournisseurs d'énergie.

⁶⁴⁹ Pour « reconnus garants de l'environnement ».

⁶⁵⁰ Pour « sociétés anonymes coopératives d'intérêt collectif pour l'accèsion à la propriété ».

381. En somme, « *la précarité énergétique est un problème complexe à résoudre et implique d'agir à plusieurs niveaux. Cette exigence amène à l'intervention de multiples institutions publiques en sus des acteurs privés des milieux économique et associatif* »⁶⁵¹.

382. **Les acteurs de la lutte contre l'habitat indigne.** Sans surprise, ce sont **globalement les mêmes** que ceux qui luttent contre la précarité énergétique : l'État, les collectivités territoriales, les ADIL, les CAF ou encore les bailleurs. Les associations et autres fondations interviennent à nouveau pour lutter contre l'habitat indigne, à la manière de la Fondation Abbé Pierre. Quant aux professionnels de la rénovation, il va de soi qu'ils peuvent parfaitement être amenés à intervenir dans un habitat indigne, car un tel habitat peut tout à fait – et c'est même très souvent le cas – présenter des caractéristiques thermiques néfastes.

383. Si l'on regarde **les acteurs du logement en général**, et tout particulièrement les collectivités territoriales, le cœur du problème réside dans **l'absence d'identité propre à la compétence Logement**. Cette dernière est une compétence étatique à laquelle la décentralisation a finalement peu touché, ce qui pourrait sembler intelligible. En effet, l'État serait ainsi le centralisateur de tous les outils et de toutes les aides applicables à la lutte contre le mal-logement ; un unique acteur pour une compétence déterminée, sans qu'il soit nécessaire de démêler un quelconque enchevêtrement de compétences. Pourtant, la réalité est bien moins lisible : **si la compétence Logement est bien celle de l'État, chaque collectivité territoriale est amenée, selon ses propres compétences, à intervenir.**

384. Pour donner **quelques exemples**, l'État est compétent en matière d'aides financières au logement, d'effectivité du droit au logement ou encore de lutte contre l'habitat insalubre, et c'est évidemment lui qui exerce une tutelle sur l'Anah. En bref, il donne une ligne de conduite, une marche à suivre compte tenu de l'enjeu national que représente le logement. De son côté, « *la région peut : a) Compléter l'aide de l'État par des subventions, des prêts, des bonifications d'intérêts ou des garanties d'emprunt ; b) Accorder des subventions à l'acquisition et à l'aménagement de terrains à bâtir pour faciliter la réalisation des opérations d'habitat à*

⁶⁵¹ KROLIK (CH.), « Le droit d'accès à l'énergie », *préc.*, p. 167.

caractère essentiellement social proposées par les collectivités territoriales ; c) Engager, seule ou par voie contractuelle, notamment avec l'État, un programme d'aides destinées à favoriser la qualité de l'habitat, l'amélioration des quartiers et des logements existants, l'équipement de terrains à bâtir, l'innovation, les économies d'énergie et l'utilisation des énergies renouvelables »⁶⁵². L'échelon régional est donc susceptible de contribuer au financement du logement de diverses manières, même s'il faut bien admettre que sa compétence reste obscure⁶⁵³. L'on pourrait aussi citer la création du Comité régional de l'habitat et de l'hébergement⁶⁵⁴, mais nous ne saurions dire s'il s'agit là d'une véritable instance de concertation territoriale, puisque depuis la loi 3DS⁶⁵⁵, il est présidé par le préfet de région (et, certes, un élu local)⁶⁵⁶. Quant au département, outre le fait qu'il puisse également participer au financement du logement, il est surtout connu pour être en charge du FSL. De même, il peut bénéficier d'une délégation de la compétence d'attribution des aides à la pierre par l'État. Par ailleurs, plus proche des nécessités locales que l'État ne saurait l'être, le département élabore le PDALPD⁶⁵⁷ avec le représentant de ce dernier. Enfin, l'échelle communale/intercommunale est notamment compétente en matière d'élaboration du PLU(i) ; l'État peut aussi lui déléguer la compétence d'attribution des aides à la pierre, et à l'instar des autres échelons territoriaux, la commune/l'intercommunalité peut participer au financement du logement. Par conséquent, *« si l'habitat demeure à titre principal une compétence de l'État, les collectivités locales, et en particulier les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre, occupent une place de plus en plus déterminante dans ce domaine »*⁶⁵⁸. Au demeurant, l'importance des EPCI en matière de logement est révélée par le fait qu'ils soient, pour une grande partie d'entre eux, *« chargés d'élaborer et de mettre en œuvre le Programme local de l'habitat (PLH), principal document*

⁶⁵² Art. L. 312-5-2 du code de la construction et de l'habitation.

⁶⁵³ La compétence de la région en matière de logement est généralement résumée comme étant une compétence de soutien, au sens de l'art. L. 4221-1 du code général des collectivités territoriales : *« [Le conseil régional] a compétence pour promouvoir [...] le soutien à l'accès au logement et à l'amélioration de l'habitat, le soutien à la politique de la ville et à la rénovation urbaine et le soutien aux politiques d'éducation et l'aménagement et l'égalité de ses territoires, [...] »*.

⁶⁵⁴ L. n°2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, art. 61, *préc.*

⁶⁵⁵ L. n°2022-217 du 21 fév. 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale, art. 73, *préc.*

⁶⁵⁶ INTERCOMMUNALITES DE FRANCE, « Habitat : une nouvelle gouvernance pour les Comités régionaux de l'habitat et de l'hébergement (CRHH) », 4 mars 2022, [en ligne] : le CRHH nous est ici présenté comme une *« instance présidée par le préfet de région, lui donnant un caractère très descendant. Certains acteurs locaux se sont ainsi détournés des CRHH, devenus de simples "chambres d'enregistrement" pilotant à distance les directives nationales »*.

⁶⁵⁷ Pour *« plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées »*.

⁶⁵⁸ AVISE, « Des politiques du logement décentralisées », mis à jour le 19 juin 2023, [en ligne].

stratégique de programmation en matière de politique du logement. Le PLH concerne l'ensemble de la politique locale de l'habitat : parc public et privé, gestion du parc existant et des constructions nouvelles et populations spécifiques »⁶⁵⁹. La compétence Logement est donc éparpillée, ce qui ne facilite pas son exécution, d'autant que s'ajoutent à cette complexité les incidences que l'on rencontre souvent entre cette compétence Logement et d'autres compétences locales – comme la compétence Action sociale du département –. En 2012, Françoise ZITOUNI faisait d'ailleurs un constat : « [...], la faible articulation entre instruments de programmation des politiques départementales (PDALPD) et intercommunales (PLH) de l'habitat, dont les uns sont plus orientés vers la prise en charge des ménages victimes de précarité énergétique et les autres vers le renouvellement du parc immobilier, risque d'accentuer encore la segmentation des actions et des acteurs »⁶⁶⁰. Elle précisait aussi la chose suivante : « les Plans climat énergie territoriaux (PCET), rendus obligatoires par la loi Grenelle II⁶⁶¹, pourraient devenir les outils d'une prise en charge des enjeux de la lutte contre la précarité énergétique dans leur globalité, si ces plans n'étaient pas eux-mêmes éclatés entre plusieurs échelles territoriales et plusieurs logiques d'acteurs »⁶⁶² ; et les désormais nommés PCAET (Plans climat-air-énergie territoriaux)⁶⁶³ ne semblent pas vraiment avoir résolu ce problème. Plus encore, « la proposition d'intégration d'un volet "énergie et précarité dans le logement" dans les PCET régionaux, qui aurait pu permettre de systématiser, coordonner et pérenniser les actions, d'impliquer diverses échelles de territoires selon leurs compétences et de proposer des actions types à mettre en œuvre en lien avec les PDALPD, n'a pas été reprise par la loi du 12 juillet 2010^{664,665} ». Aujourd'hui, quoiqu'il en soit, « au regard du dispositif antérieur des PCET, les régions, les départements et les communes de plus de 50 000 habitants ne sont [...] plus tenus de réaliser de plans climat, mais simplement un bilan de leurs émissions de gaz à effet de serre sur leurs patrimoines et leurs compétences, comportant un plan d'actions de réductions de leurs émissions »⁶⁶⁶.

⁶⁵⁹ *Ibid.* ; art. L. 302-1 à L. 302-4-2 du code de la construction et de l'habitation.

⁶⁶⁰ ZITOUNI (F.), « L'éradication de la précarité énergétique, enjeu du développement durable », *préc.*

⁶⁶¹ L. n°2010-788 du 12 juill. 2010 portant engagement national pour l'environnement, *préc.*

⁶⁶² ZITOUNI (F.), « L'éradication de la précarité énergétique, enjeu du développement durable », *préc.*

⁶⁶³ Les PCAET ont en effet remplacé les PCET : D. n°2016-849 du 28 juin 2016 relatif au plan climat-air-énergie territorial, JORF n°0150 du 29 juin 2016, texte n°5.

⁶⁶⁴ Soit la loi Grenelle II.

⁶⁶⁵ L'auteure précise : « Parmi les quelque 200 plans répertoriés par l'observatoire des PCET de l'ADEME, 3 seulement prévoient des actions de lutte contre la précarité énergétique ! ».

⁶⁶⁶ DREAL NOUVELLE-AQUITAINE, « Le PCAET, c'est quoi ! », mis à jour le 1^{er} avr. 2025, [en ligne].

385. **En résumé**, pour reprendre d'autres mots de Françoise ZITOUNI, « *les grandes étapes de la décentralisation française ont réalisé le transfert vers les collectivités territoriales d'attributions nouvelles parmi lesquelles ne figure pas la compétence logement. [...]* »⁶⁶⁷. Or, **le problème du logement ne peut être efficacement traité au seul niveau étatique** : sujet de terrain par excellence, il faut bien reconnaître que **les collectivités territoriales sont des actrices incontournables** en la matière. D'ailleurs, « *les responsabilités conférées aux départements (aide sociale) mais surtout aux communes (urbanisme) ont favorisé des formes de partage de la gestion de la compétence logement vers le niveau local* », en particulier vers les échelons départemental et intercommunal. Néanmoins, selon l'auteure, « *en multipliant les acteurs et les lieux de décision, la décentralisation a accru la complexité de la répartition des compétences, notamment en matière d'habitat, nécessitant la mise en place d'instances de partenariat et de procédés de contractualisation. Présent au sein de la plupart de ces instances, l'État y joue un rôle d'"animateur" et de régulateur, chargé d'y faire assurer la prise en compte des objectifs nationaux en matière de politique de l'habitat : mixité urbaine et accès à un logement décent. L'État veille également à l'intégration de ces objectifs dans les documents de planification urbaine (ceux-ci doivent prévoir les espaces nécessaires à la satisfaction des besoins présents et futurs en matière d'habitat)* »⁶⁶⁸.

386. Le logement est ainsi pris en charge par un **large panel d'acteurs**. En effet, chaque collectivité est amenée à contribuer aux politiques du logement, et les deux dimensions ici étudiées de la lutte contre le mal-logement (la lutte contre l'habitat indigne et la lutte contre la précarité énergétique) font appel à des acteurs sensiblement communs, mais aussi sensiblement éparés. Ce réseau d'intervenants favorise l'**illisibilité de l'action publique**, et cette incohérence a été alimentée par l'absence pure et simple de ministère du Logement à la suite de la réélection d'Emmanuel MACRON à la Présidence de la République : ni ministre, ni ministre délégué, ni secrétaire d'État dédié, puisque le Logement avait simplement été rattaché au ministère de la Transition écologique et de la Cohésion des territoires (notons que le sujet de l'efficacité énergétique était partagé avec le ministère de la Transition énergétique). De toute façon, **le Logement n'a de cesse d'être déplacé au**

⁶⁶⁷ ZITOUNI (F.), « Compétence logement (État et collectivités locales) », mise à jour DRIANT (J.-C.), *Politique du logement*, juill. 2021, [en ligne].

⁶⁶⁸ *Ibid.*

rythme des remaniements ministériels⁶⁶⁹ : au mois de mai 2025, il était encore rattaché au ministère de l'Aménagement du territoire et de la Décentralisation⁶⁷⁰, et une ministre chargée du Logement était toujours en poste – Valérie LÉTARD⁶⁷¹ –. Cependant, pour combien de temps ? Dans le même ordre d'idées, la disparition nette du terme même de « logement » dans la composition du Gouvernement d'Élisabeth BORNE a eu de quoi inquiéter quant à l'importance qui devait être accordée à cet enjeu. Même si l'inexistence d'un ministre délégué ou d'un secrétaire d'État ne fut l'affaire que de quelques semaines, en attendant les élections législatives⁶⁷², la symbolique fut très forte pour les acteurs du logement et de l'habitat.

387. En conséquence, nous sommes bel et bien face à une liste fournie d'acteurs – publics et privés – compétents pour lutter contre le mal-logement. Pourtant, nous constatons depuis longtemps que cela ne peut que nuire à la lisibilité et à l'efficacité de l'action publique ; le cas de l'articulation des compétences de police administrative en matière d'habitat semble en être une illustration très appropriée.

2. Des difficultés posées par une telle profusion d'acteurs : l'exemple de l'articulation des compétences de police administrative

388. Les compétences de police administrative en matière d'habitat ne s'articulent pas aisément ; pour le constater, nous distinguerons la lutte contre l'habitat indigne (a) de la lutte contre la précarité énergétique (b).

a. En matière de lutte contre l'habitat indigne

389. Il y a peu, le partage des compétences de lutte contre l'habitat indigne était encore l'exemple parfait de la désorganisation de l'action publique : chacun pouvait être compétent, et personne à la fois. D'abord, le préfet était en charge de la lutte contre

⁶⁶⁹ Le lecteur s'en est probablement déjà aperçu au regard des multiples notes de bas de page se référant à des ministères dont l'intitulé change sans cesse.

⁶⁷⁰ V. D. n°2025-25 du 8 janv. 2025 relatif aux attributions du ministre de l'Aménagement du territoire et de la Décentralisation, JORF n°0007 du 9 janv. 2025, texte n°33.

⁶⁷¹ Auparavant ministre du Logement et de la Rénovation urbaine d'octobre à décembre 2024.

⁶⁷² Un ministre délégué chargé de la Ville et du Logement a ensuite été nommé.

l'insalubrité, mais le maire n'était pas totalement exclu des procédures (par exemple, il devait faire respecter le règlement sanitaire départemental sur le territoire de sa commune, et même saisir l'ARS⁶⁷³ si la rédaction d'un rapport d'insalubrité était nécessaire). Cette **coexistence des responsabilités** était critiquée, et le Conseil d'État avait même rendu une décision posant le problème suivant : « [...] *s'il appartient au maire, en vertu des pouvoirs généraux de police qu'il tient de l'article L. 2212-2 du code général des collectivités territoriales et des pouvoirs de contrôle administratif et technique des règles générales d'hygiène applicables aux habitations et à leurs abords [...], de veiller au respect des règles de salubrité sur le territoire de la commune, la prescription de mesures adéquates de nature à faire cesser l'insalubrité dans un logement relève, en application des articles L. 1331-26 et L. 1331-28 du même code, de la compétence des services de l'État au terme d'une procédure qui débute par l'établissement d'un rapport motivé sur l'état de l'immeuble par le directeur départemental des affaires sanitaires et sociales ou par le directeur du service communal d'hygiène et de sécurité, si un tel service existe ; [...] ces rapports sont établis soit sur la propre initiative de ces services, soit sur saisine du maire, soit à la demande du locataire ou de l'occupant de l'immeuble* », si bien qu'était illégale « *la décision par laquelle le préfet de l'Aveyron avait refusé de donner suite à la demande de visite formulée par le locataire d'un logement transmise par le maire de Rodez, au motif qu'il appartenait selon lui à cette commune, qui ne dispose pas d'un service communal d'hygiène et de sécurité, d'y procéder elle-même* »⁶⁷⁴.

390. Les pouvoirs de police administrative générale du maire⁶⁷⁵ avaient tendance à être perçus comme un réservoir de diverses compétences, bien que des polices administratives spéciales existaient pour « répartir » les responsabilités. **Pour résumer, le maire était l'autorité compétente notamment en matière de police des déchets, et pour ce qui concernait spécifiquement l'habitat, de police des immeubles menaçant ruine.** Cette procédure lui était réservée quand celle relative à **l'insalubrité était confiée au préfet**. Ce dernier avait également la charge d'autres polices spéciales, comme celles relatives aux locaux impropres à l'habitation et aux locaux suroccupés du fait du logeur.

⁶⁷³ Pour « agence régionale de santé ».

⁶⁷⁴ CONS. D'ÉT., 5/4 S.S.R., 14 nov. 2011, n°341956, *Min. du Travail, de l'Emploi et de la Santé c. Commune de Rodez*, Lebon T. pp. 803 et 1000.

⁶⁷⁵ Le préfet aussi pouvait intervenir en vertu de son pouvoir de police administrative générale, notamment dans des situations excédant le territoire d'une seule commune.

391. Or, cette répartition n'avait pas vraiment de sens, et la coordination des acteurs laissait à désirer, à tel point que la lutte contre l'habitat indigne était excessivement complexe ; raison pour laquelle il a été décidé de revenir sur le partage des responsabilités, objet de l'ordonnance du 16 septembre 2020⁶⁷⁶. Dorénavant, l'autorité compétente est déterminée **en fonction de la nature du danger** : si ce danger touche la sécurité des personnes, le maire ou le président de l'EPCI sera compétent ; s'il touche leur santé, la compétence revient au préfet⁶⁷⁷. Pour être plus précis, conformément à l'article L. 511-2 du code de la construction et de l'habitation, la compétence municipale ou intercommunale concerne : les risques présentés par les murs, bâtiments ou édifices quelconques qui n'offrent pas les garanties de solidité nécessaires au maintien de la sécurité des occupants et des tiers ; le fonctionnement défectueux ou le défaut d'entretien des équipements communs d'un immeuble collectif à usage principal d'habitation, lorsqu'il est de nature à créer des risques sérieux pour la sécurité des occupants ou des tiers ou à compromettre gravement leurs conditions d'habitation ou d'utilisation ; l'entreposage, dans un local attenant ou compris dans un immeuble collectif à usage principal d'habitation, de matières explosives ou inflammables, lorsqu'il est en infraction avec les règles de sécurité applicables ou de nature à créer des risques sérieux pour la sécurité des occupants ou des tiers. Quant à la compétence préfectorale, elle se concentre sur les situations d'insalubrité qui restent donc entre les mêmes mains. Quelques particularités relatives à la ville de Paris s'appliquent cependant, et sont listées à l'article L. 511-5 du même code.

392. La réforme de 2020 visant la lutte contre l'habitat indigne avait véritablement pour **but de clarifier le rôle des autorités** : plus précisément, « *il [a été] procédé à une unification des différents régimes de polices administratives spéciales de lutte contre l'habitat indigne existants au sein d'une nouvelle police de la sécurité et de la salubrité des immeubles, locaux et installations* »⁶⁷⁸. Les douze polices administratives qui existaient jusqu'alors sont dorénavant fondues en une police

⁶⁷⁶ Ord. n°2020-1144 du 16 sept. 2020 relative à l'harmonisation et à la simplification des polices des immeubles, locaux et installations, JORF n°0227 du 17 sept. 2020, texte n°39 ; L. n°2018-1021 du 23 nov. 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique, *préc.*, art. 198 ; l'ord. a ensuite été précisée : D. n°2020-1711 du 24 déc. 2020 relatif à l'harmonisation et à la simplification des polices des immeubles, locaux et installations, JORF n°0313 du 27 déc. 2020, texte n°56.

⁶⁷⁷ Art. L. 511-4 du code de la construction et de l'habitation.

⁶⁷⁸ REY (S.), BUFFET (S.), « Lutte contre l'habitat indigne : ce qui change en 2021 », *Gaz. cnes*, 6 janv. 2021, [en ligne].

spéciale unique. Cette compétence est partagée entre le maire ou le président de l'intercommunalité et le préfet, mais ce n'est pas la modification la plus remarquable de la réforme ; en effet, **le maire est toujours compétent en matière de sécurité des immeubles, et le préfet en matière d'insalubrité**. En revanche, l'un des enjeux était de muscler le rôle du président de l'EPCI dans la lutte contre l'habitat indigne et, précisément, **le législateur autorise désormais le maire à transférer ses pouvoirs de police spéciale à tout moment au président de l'intercommunalité**. Autrement dit, plus besoin d'attendre qu'un nouveau président soit élu à la tête de l'EPCI. **En ce qui concerne les pouvoirs que détient le préfet, il peut les déléguer à cette même autorité** qui devra alors agir contre l'insalubrité dans le cadre d'un service intercommunal d'hygiène et de santé. Cette coordination modernisée de l'action des autorités fait dire à certains qu'il « *ressort clairement de ces modifications que l'intention du législateur est de favoriser un exercice de l'ensemble des pouvoirs de police relatifs à la lutte contre l'habitat indigne par une autorité unique : le président des EPCI à fiscalité propre* »⁶⁷⁹.

393. Le problème de l'articulation des compétences de police administrative en matière de lutte contre l'habitat indigne était bien connu et régulièrement dénoncé. Et, de façon moins évidente et plus discrète, il concerne aussi la lutte contre la précarité énergétique.

b. En matière de lutte contre la précarité énergétique

394. Sans entrer dans les détails des différentes compétences, qui feront l'objet de développements dédiés, nous pouvons ici souligner que **le rapprochement des luttes contre l'habitat indigne et contre la précarité énergétique se manifeste aussi au niveau des compétences des autorités de police administrative**. En effet, si la **précarité énergétique a produit tellement de dommages que le logement est devenu insalubre**, le préfet sera compétent, sauf en cas de délégation ; en toute logique, il appliquera la procédure du code de la santé publique. Le logement insalubre et la passoire thermique sont alors, pour ainsi dire, assimilés. De ce fait, il conviendrait soit d'inclure le logement en situation de précarité énergétique dans la catégorie plus vaste de l'habitat

⁶⁷⁹ *Ibid.*

insalubre, soit de créer une police administrative qui lui serait dédiée. Or, cette seconde option n'aurait aucun sens, puisque cela reviendrait à ajouter un nouveau dispositif à un ensemble de dispositifs préexistants, alors pourtant que la critique principale est précisément celle de la surabondance de dispositifs.

395. En revanche, **si l'on estime que les dommages produits par la précarité énergétique intègrent davantage la problématique de l'indécence**, les procédures à mettre en œuvre seront celles que l'on trouve entre les mains des acteurs œuvrant contre le logement indécents (CAF, tribunal judiciaire, associations, etc.). En somme, l'enjeu est de positionner correctement le curseur sur l'échelle de gravité de la précarité énergétique pour être en mesure de se placer sur le terrain de l'indécence ou sur celui de l'insalubrité.

396. En tout état de cause, **la lutte contre la précarité énergétique mobilise les connaissances transversales de multiples acteurs et présente des enjeux transversaux**, entraînant ainsi un chevauchement de compétences. Sans doute est-ce la raison pour laquelle plusieurs collectivités ont choisi de **transformer leur PDLHI en PDLHI-PE**⁶⁸⁰.

397. Dès lors, la question de la coordination des acteurs de la lutte contre l'habitat indigne et de la lutte contre la précarité énergétique doit se poser : si ces formes de mal-logement présentent des manifestations similaires et si leurs conséquences convergent, il paraît pertinent de réunir leurs protagonistes.

B. La pertinence d'une coordination des acteurs

398. Conserver la distinction entre logement indécents et habitat indigne pourrait avoir un sens si ces notions ne se recoupaient pas si fréquemment, au point de semer le trouble dans les missions de leurs acteurs respectifs. Des interventions coordonnées seraient ainsi plus judicieuses qu'une distinction franche entre la lutte contre le logement indécents et la lutte

⁶⁸⁰ Pour « pôle départemental de lutte contre l'habitat indigne-précarité énergétique » ; c'est par exemple le cas dans le département des Hautes-Alpes.

contre l'habitat indigne, compte tenu à la fois de la jurisprudence constitutionnelle (1) et de la réalité du terrain (2).

1. *Compte tenu de la jurisprudence constitutionnelle*

399. **Le Conseil constitutionnel fait expressément mention du principe de sauvegarde de la dignité de la personne humaine pour dégager l'OVC relatif à la possibilité pour toute personne de disposer d'un logement décent**⁶⁸¹. En réalité, ce sont surtout les alinéas 10⁶⁸² et 11⁶⁸³ du Préambule de la Constitution de 1946 qui ont fondé sa décision, mais le principe de dignité a eu une place essentielle dans la confection de cet OVC : celui-ci constitue, en quelque sorte, un prolongement du principe de sauvegarde de la dignité de la personne humaine. D'aucuns peuvent considérer que la mention de ce principe dans la décision n'est qu'accessoire, et l'on peut aussi estimer qu'elle en est un **fondement majeur**. Par exemple, certains auteurs pensent que le Conseil constitutionnel ne pouvait consacrer de droit fondamental au logement, et que c'est pour cette raison que l'OVC a été privilégié ; ce serait « *en définitive pour justifier le choix de cette catégorie constitutionnelle que le Conseil constitutionnel cite le principe de dignité de la personne humaine, de façon complémentaire aux alinéas 10 et 11. Le principe de dignité de la personne humaine apparaît ainsi comme la source à la fois matérielle et formelle de l'objectif de valeur constitutionnelle relatif au logement décent* »⁶⁸⁴.

400. Plus tard, le Conseil constitutionnel rappellera « [...] *qu'aux termes du dixième alinéa du Préambule de la Constitution de 1946 : "La nation assure à l'individu et à la famille les conditions nécessaires à leur développement" ; qu'aux termes du onzième alinéa de ce Préambule, la nation "garantit à tous, notamment à l'enfant, à la mère et aux vieux travailleurs, la protection de la santé, la sécurité matérielle, le repos et les loisirs. Tout être humain qui, en raison de son âge, de son état physique ou mental, de la situation économique, se trouve dans l'incapacité de travailler a le droit d'obtenir de la collectivité des moyens convenables d'existence"* ; [...] *qu'il ressort du Préambule de la Constitution de 1946 que la*

⁶⁸¹ *Supra*, §220.

⁶⁸² « La Nation assure à l'individu et à la famille les conditions nécessaires à leur développement ».

⁶⁸³ « Elle garantit à tous, notamment à l'enfant, à la mère et aux vieux travailleurs, la protection de la santé, la sécurité matérielle, le repos et les loisirs. Tout être humain qui, en raison de son âge, de son état physique ou mental, de la situation économique, se trouve dans l'incapacité de travailler a le droit d'obtenir de la collectivité des moyens convenables d'existence ».

⁶⁸⁴ DUPERE (O.), « Dignité de la personne humaine et logement décent », contribution au VII^{ème} Congrès français de droit constitutionnel, Paris, sept. 2008, [en ligne].

*sauvegarde de la dignité de la personne humaine contre toute forme de dégradation est un principe à valeur constitutionnelle ; [...] qu'il résulte de ces principes que la possibilité pour toute personne de disposer d'un logement décent est un objectif de valeur constitutionnelle »*⁶⁸⁵ (cons. 2, 3 et 4). À nouveau, il fonde donc en partie l'OVC relatif au logement décent sur le principe de sauvegarde de la dignité de la personne humaine. Plus récemment, dans une décision QPC du 22 janvier 2016⁶⁸⁶, le juge constitutionnel a déclaré conformes à la Constitution les dispositions du code du travail qui imposent au maître d'ouvrage de se substituer à son sous-traitant si ce dernier ne respecte pas son obligation d'offrir à ses salariés un hébergement collectif respectant leur dignité. Les requérants invoquaient une atteinte au principe de responsabilité, qui découle de l'article 4 de la Déclaration de 1789, et au principe d'égalité devant les charges publiques. Or, pour le Conseil constitutionnel, ces dispositions ont vocation à satisfaire l'OVC relatif à la possibilité pour toute personne de disposer d'un logement décent : il relève ainsi « *qu'en adoptant les dispositions contestées, le législateur a principalement entendu assurer la dignité de la personne humaine contre toute forme d'asservissement et de dégradation et poursuivre l'objectif de valeur constitutionnelle que constitue la possibilité pour toute personne de disposer d'un logement décent* » (cons. 10).

401. Toutefois, les commentateurs ne sont toujours pas unanimes sur le rôle central du principe de dignité de la personne humaine dans la création de l'OVC relatif au logement décent : pour les uns, seuls les alinéas 10 et 11 du Préambule de la Constitution de 1946 ont réellement motivé la décision du Conseil constitutionnel⁶⁸⁷ ; pour les autres, si ces alinéas sont bien les fondements majeurs, le principe de sauvegarde de la dignité de la personne humaine ne doit pas être basculé au second rang⁶⁸⁸. Quoi qu'il en

⁶⁸⁵ CONS. CONST., 29 juill. 1998, n°98-403 DC, *Loi d'orientation relative à la lutte contre les exclusions*, préc.

⁶⁸⁶ CONS. CONST., 22 janv. 2016, n°2015-517 QPC, *Fédération des promoteurs immobiliers [Prise en charge par le maître d'ouvrage ou le donneur d'ordre de l'hébergement des salariés du cocontractant ou du sous-traitant soumis à des conditions d'hébergement indignes]*, JORF n°0020 du 24 janv. 2016, texte n°66 ; SCHILLER (S.), « Message clair du Conseil constitutionnel : la responsabilité d'un maître d'ouvrage ou d'un donneur d'ordre pour les faits d'autrui n'est validée qu'avec réserves et conditions », *JCP G*, 1^{er} fév. 2016, n°5, pp. 208-211 ; BODARD (S.), « De la conciliation du droit de grève avec l'objectif de préservation de l'ordre public économique », *Dr. adm.*, mars 2016, n°3, pp. 33-35 ; MULLER (F.), « La prise en charge de l'hébergement des travailleurs, une patate chaude... », *Dr. soc.*, avr. 2016, n°4, pp. 372-375 ; GIRARD (B.), « Le retournement du principe constitutionnel de responsabilité en faveur des auteurs de dommages », *D.*, 23 juin 2016, n°23, pp. 1346-1352.

⁶⁸⁷ V. par ex., COSSALTER (PH.), « La dignité humaine en droit public français : l'ultime recours », *RGD*, Etudes et réflexions, 2014, n°4, pp. 11-12 [en ligne].

⁶⁸⁸ V. par ex., DUPERE (O.), « Dignité de la personne humaine et logement décent », préc.

soit, **que le principe de dignité de la personne humaine soit ou non le fondement décisif de l'OVC relatif au logement décent, il en constitue au moins une source.** Le logement serait ainsi une composante à part entière de la dignité de la personne humaine.

402. Si la jurisprudence constitutionnelle peut laisser penser que la nécessité de protéger la dignité de la personne humaine serait le dénominateur commun aux différentes luttes contre le mal-logement, qu'importe sa forme, ce sentiment se concrétise véritablement sur le terrain.

2. Compte tenu de la réalité du terrain

403. La coordination des acteurs semble être une solution raisonnable, puisque même dans la pratique, nous constatons une imbrication des différentes situations (a), des définitions (b) et des actions (c).

a. L'imbrication des différentes situations

404. La question de la coordination des mesures de lutte contre l'habitat indigne et des mesures de lutte contre la précarité énergétique se pose à travers la **question plus générale de l'articulation entre les notions de décence et de dignité.** Les autorités de police administrative n'ont pas vocation à intervenir spécifiquement contre la précarité énergétique, qui ne fait pas formellement partie de la notion d'habitat indigne ; en revanche, une passoire thermique présente de nombreux points communs avec l'habitat insalubre, pouvant ainsi conduire ces autorités à agir face à des logements touchés par la précarité énergétique. En effet, peu importe que l'insalubrité provienne de moisissures ou de traces de plomb : l'autorité intervient non pas en raison des causes de cette insalubrité, mais de ses conséquences que sont les risques pour la santé des habitants.

405. En revanche, puisque tout logement indécents n'est pas indigne mais que tout logement indigne est indécents, **il faut pouvoir situer le logement énergivore sur l'échelle de gravité du mal-logement.** Si le logement n'est pas insalubre, il n'empêche que ses conséquences peuvent avoir des effets délétères pour ses occupants. Et, plus encore,

le fait d'intervenir avant que le logement ne devienne indigne permet précisément d'éviter d'en arriver à des situations dramatiques, parfois même irréversibles. C'est donc autour de ces enjeux que la question de l'intégration de la précarité énergétique tantôt dans l'indécence, tantôt dans l'insalubrité, se pose ; d'autant plus que l'addition de plusieurs critères de l'indécence peut révéler l'existence d'un habitat finalement indigne. En ce sens, ces « *deux modes d'intervention sont complémentaires, et aussi nécessaires l'un que l'autre pour apporter des réponses adaptées à des situations dont le degré de gravité est différent. Prévoir leur complémentarité et leur articulation dans les politiques locales, notamment au moment du repérage et du diagnostic est une garantie d'efficacité des actions menées* »⁶⁸⁹.

406. Cette imbrication des différentes situations s'accompagne d'une imbrication des définitions, manifestant ainsi la confusion qui demeure entre les notions.

b. L'imbrication des définitions

407. Il est vrai que **les définitions de ces différentes formes de mal-logement n'aident pas les acteurs à se positionner**, en particulier car l'**article 2 du décret de 2002**⁶⁹⁰ présente le logement décent comme celui qui répond à des conditions listées, « *au regard de la sécurité physique et de la santé des locataires* »⁶⁹¹. Imaginé comme le palier précédant l'habitat indigne, il est curieux qu'il soit défini au travers des mêmes conditions que celles que doit remplir un logement digne, lequel ne doit pas exposer ses habitants « *à des risques manifestes pouvant porter atteinte à leur sécurité physique ou à leur santé* », si l'on renverse la définition de l'habitat indigne donnée par l'**article 1-1 de la loi de 1990**⁶⁹². La question est donc la suivante : sur quel fondement faut-il qualifier un logement d'indécent ou d'indigne s'il porte atteinte à la sécurité physique et à la santé de son occupant ?

408. En définitive, **les définitions sont peut-être trop proches** pour faciliter leur compréhension par les ménages, mais aussi par les acteurs directement compétents. Bon

⁶⁸⁹ MOUVEMENT PACT ARIM, « La décence du logement. Un progrès pour la dignité », *préc.*, p. 19.

⁶⁹⁰ D. n°2002-120 du 30 janv. 2002 relatif aux caractéristiques du logement décent pris pour l'application de l'art. 187 de la loi n°2000-1208 du 13 déc. 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains, *préc.*

⁶⁹¹ *Ibid.*

⁶⁹² L. n°90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement, *préc.*

nombre d'entre eux remarquent que la notion d'habitat indigne recoupe celle de logement indécents⁶⁹³, laquelle bénéficie pourtant de procédures et d'un régime qui lui sont propres. Certains prennent également acte de l'évolution de la dégradation de l'habitat, qui n'est pas pour faciliter la qualification du logement, en relevant qu'il existe des « *situations de logement qui présentent moins de risque pour leurs occupants [mais qui] sont aussi amenées à se dégrader. Il est donc essentiel, en prévention, de les prendre en compte* »⁶⁹⁴. D'autres acteurs du mal-logement relèvent même que « *certaines acteurs de terrain ne font pas cette distinction [...], parce que le logement indécents peut correspondre à des situations où les conditions de vie sont indignes. Dans la réalité, en effet, la qualification d'indécence, définie par le décret sur le logement décent de la loi [SRU], offre une grande liberté d'appréciation des possibles "manquements" à la décence présentés par un logement (inconfort, risque pour la santé et la sécurité des occupants). Le logement "indécents" renvoie donc à une grande variété de situations, parmi lesquelles certaines relèvent d'une réalité identique à celle de l'insalubrité, ou du péril. Jusqu'à la veille d'un arrêté d'insalubrité, un logement n'est juridiquement "que" vétuste ou dégradé : sans qu'il ne se produise une modification du quotidien pour les occupants, la qualification du logement entraîne un traitement de leur situation différent, mais aussi une protection différente de leurs droits* »⁶⁹⁵.

409. Il semblerait donc que la précarité énergétique soit aussi au cœur de ces problèmes de définition. D'ailleurs, même si le logement touché par la précarité énergétique peut répondre aux critères de l'indécence sans pour autant être indigne, les autorités administratives ont malgré tout quelques occasions d'intervenir, notamment au stade du repérage. En effet, le pouvoir d'alerte dont dispose le maire ne peut certes l'autoriser à intervenir dans le rapport contractuel entre un bailleur et son locataire, mais il peut lui permettre de contribuer à empêcher la dégradation du logement en cas de refus du propriétaire d'engager des travaux. Au demeurant, il arrive parfois qu'il soit recommandé de saisir les autorités de police parallèlement à l'engagement d'une action civile, quand les caractéristiques du logement n'aident pas à le situer dans l'une ou l'autre des deux catégories. Finalement, « *la frontière entre l'habitat indigne et l'habitat indécents connaît malheureusement quelques porosités. D'une part, la notion d'habitat indécents ne se limite pas à l'habitat inconfortable ou vétuste mais*

⁶⁹³ LES SERVICES DE L'ETAT DANS L'ORNE, « Définition juridique de l'habitat indigne », mis à jour le 1^{er} août 2014, [en ligne].

⁶⁹⁴ PDLHI DE LA NIEVRE, « Lutte contre l'habitat indigne dans la Nièvre », nov. 2010, p. 7, [en ligne].

⁶⁹⁵ FOND. ABBE PIERRE, « L'habitat indigne », étude réalisée par FORS-Recherche sociale (BENJAMIN (I.), FAURE (J.), VANONI (D.)), *préc.*, p. 4.

recouvre également des préoccupations liées à la santé ou la sécurité physique des locataires ; [...]. D'autre part, les polices "classiques" relatives à la sécurité ou la salubrité du logement peuvent intégrer, en partie, des objectifs relatifs au confort du logement »⁶⁹⁶. Dans ces conditions, la précarité énergétique ne serait-elle pas une forme moderne d'habitat insalubre ?

410. Enfin, l'imbrication des situations et définitions se concrétise inévitablement par une imbrication des actions.

c. L'imbrication des actions

411. Une coordination des acteurs semble ici nécessaire en raison de la **difficulté de classer certains logements** dans la catégorie de l'indécence ou dans celle de l'indignité : effectivement, « la qualification d'indécence, faite par le locataire ou l'association qui l'accompagne reste à l'appréciation subjective du juge (la jurisprudence) pour ce qui est des mesures à prendre. La qualification d'insalubrité, mieux bordée, repose sur une évaluation appuyée sur une grille qui comprend tous les éléments de l'immeuble et du logement et peut donner lieu à une "cotation" combinant de nombreux critères mais qui laisse néanmoins une part de subjectivité puisqu'il s'agit d'une appréciation. Ainsi, un logement peut être qualifié de "simplement indécents" par un inspecteur de salubrité, alors qu'avec la même grille de cotation, une association conclura à l'insalubrité ! »⁶⁹⁷.

412. Les acteurs eux-mêmes semblent se perdre dans les différentes actions possibles, tant et si bien qu'il paraît aujourd'hui plus que nécessaire de **strictement distinguer la lutte contre l'indécence de la lutte contre l'insalubrité**, en délimitant correctement leur champ d'application ; cela pourrait passer par une réorganisation de l'action publique, en faisant entrer toutes les situations dangereuses pour la santé et la sécurité dans la lutte contre l'habitat indigne, et toutes celles relevant du seul inconfort dans la lutte contre le logement indécents. Si cela est supposé être déjà le cas, les imbrications que nous venons d'étudier démontrent l'inverse.

⁶⁹⁶ BROUANT (J.-PH.), « La loi ENL et la lutte contre l'habitat indigne », *AJDA*, 2006, p. 1554.

⁶⁹⁷ FOND. ABBE PIERRE, « L'habitat indigne », *Les Cahiers du mal-logement*, préc., p. 4.

413. La problématique de la profusion d'acteurs compétents peut ainsi être résolue par une coordination de ceux-ci, laquelle devra toutefois, pour être réellement bénéfique, s'accompagner d'une rationalisation des aides opérationnelles.

Paragraphe 2 : Une profusion d'aides opérationnelles

414. À la multitude d'acteurs compétents s'ajoute une multitude d'aides mobilisables ; il va sans dire que cela ne facilite pas la tâche des personnes impliquées, en premier lieu des occupants. Là encore, les aides relatives à la lutte contre la précarité énergétique sont largement communes à celles que l'on retrouve en matière de lutte contre l'habitat indigne. Un panorama général permettra de découvrir ces différentes aides opérationnelles (A) pour, ensuite, questionner leur efficacité pratique (B).

A. Panorama des différentes aides opérationnelles

415. Parmi les dispositifs pouvant être utilisés pour rénover un logement, il existe des aides nationales (1) et des aides locales (2).

1. Des aides nationales

416. Puisque **les aides relatives à la lutte contre l'habitat indigne et à la lutte contre la précarité énergétique sont parfois analogues**, leur présentation ne doit pas forcément être distinguée. Cela serait même contre-intuitif et irait à rebours de tout ce qui a été jusqu'ici démontré : il est logique que les outils soient semblables, dès lors que ces deux luttes poursuivent les mêmes objectifs. En effet, leur but est identique : garantir un logement sain et sécurisé, garantir un logement qui respecte la dignité de ses occupants. Pour ce faire, la seule solution envisageable (quand la démolition ne s'impose pas) est évidemment celle des travaux : les aides opérationnelles dédiées à ces deux combats se rejoignent ainsi dans leur objet et dans leur finalité. En revanche, quelques aides restent tout à fait spécifiques à la lutte contre la précarité énergétique.

417. Pour donner **quelques exemples**, l'Anah propose un panel d'aides financières pour réaliser des travaux de rénovation énergétique ou encore d'adaptation à la perte d'autonomie⁶⁹⁸. Elle a également développé des programmes d'aides pour les copropriétés, y compris pour des travaux qui ne concernent pas la rénovation énergétique⁶⁹⁹. Les propriétaires bailleurs peuvent même bénéficier, à la condition de signer une convention avec l'Anah, du dispositif « Loc'Avantages » : la convention en question engage le propriétaire à louer un bien non meublé pour au moins six ans, à respecter un montant maximal fixé de loyer, à ne pas mettre en location une passoire énergétique, ou encore à choisir un locataire répondant à des conditions de ressources déterminées⁷⁰⁰. Cela lui ouvre ainsi droit à une réduction d'impôt.

418. L'Anah est ici une actrice incontournable, mais ce n'est pas la seule : la CAF propose par exemple son prêt à l'amélioration de l'habitat (le PAH)⁷⁰¹ destiné aux bénéficiaires d'une prestation familiale, entre autres conditions. En revanche, les ressources ne sont pas prises en compte (cela dit, il existe déjà des conditions de ressources pour être allocataire), bien qu'un arbitrage puisse être fait pour prioriser les demandes. Une fois obtenu, ce PAH doit servir à effectuer des travaux, qui peuvent être des travaux d'isolation thermique. Par ailleurs, les aides personnelles au logement versées par la CAF présentent également un intérêt, mais il est essentiellement curatif et destiné à compenser le coût du logement dans le budget du ménage.

419. Parmi les **dispositifs destinés à la rénovation thermique**, il faut citer l'Éco-prêt à taux zéro (éco-PTZ)⁷⁰², qui a été spécialement conçu pour financer de tels travaux. Proposé par un certain nombre de banques et autres sociétés de tiers-financement ayant signé une convention avec l'État, ce prêt sans intérêts est ouvert aux propriétaires occupants comme bailleurs, et non soumis à de quelconques conditions de ressources. En retour, les travaux doivent être effectués, sans dérogation possible, par des professionnels pouvant se prévaloir du label RGE. Cependant, ce prêt n'est pas toujours simple à obtenir, en particulier parce

⁶⁹⁸ *Infra*, §948 et s.

⁶⁹⁹ *Infra*, §968 et s.

⁷⁰⁰ ANAH, « Présentation de Loc'Avantages », [en ligne].

⁷⁰¹ CAF, « Le prêt à l'amélioration de l'habitat (Pah) », [en ligne].

⁷⁰² SERVICE-PUBLIC.FR, « Éco-prêt à taux zéro (éco-PTZ) », vérifié le 1^{er} janv. 2025, [en ligne].

que les établissements bancaires n'en font pas une publicité suffisante et mettent en place des procédures relativement longues et techniques pour son obtention. Des chercheurs suggèrent même de créer une banque publique unique, afin de former « *une relation plus directe entre l'Etat financeur et les ménages emprunteurs, affranchie de l'intermédiation des banques commerciales, qui apparaît davantage comme un frein qu'un facilitateur. Le financement de l'[éco-PTZ] pourrait ainsi être confié à une banque publique* »⁷⁰³. De même, Philippe PELLETIER expliquait déjà en 2010 que la population en situation de précarité énergétique ne se projette pas sur le long terme, sur le temps de remboursement du prêt. Elle n'a pas non plus toujours de banquier, et reste une population généralement fragile, à l'égard de laquelle il faut mettre en œuvre une politique d'« aller vers »⁷⁰⁴.

420. Pour finir, nous devons citer tous les dispositifs imaginés pour inciter à la réalisation de travaux de rénovation thermique, mais l'ensemble des mesures mises en place à ce titre feront l'objet de développements plus approfondis ; à noter, et nous le verrons également, qu'il est parfois possible de cumuler plusieurs dispositifs.

421. En outre, il faut garder à l'esprit que les travaux réalisés en métropole ne se calquent pas tout à fait sur ceux qui sont réalisés dans les **territoires ultra-marins**, raison pour laquelle des aides spécifiques y sont prévues : par exemple, « *comme en métropole, MaPrimeRénov' est attribuée en fonction des ressources du ménage et de l'occupation du logement. Les ménages habitant en Outre-mer peuvent bénéficier d'une aide sur les mêmes travaux qu'en métropole mais également pour la protection des parois vitrées ou opaques contre le rayonnement solaire* »⁷⁰⁵. Et dans les DOM, « *EDF accorde des subventions et des prêts à taux zéro pour des travaux d'amélioration du logement, l'installation d'un chauffe-eau solaire et d'un système de climatisation performant, des travaux d'isolation...* »⁷⁰⁶.

⁷⁰³ GIRAUDET (L.-G.), « Pourquoi le recours à l'éco-prêt à taux zéro est-il si faible ? », *Transitions. Les nouvelles Annales des Ponts et Chaussées*, 2021, n°1, p. 133 ; v. aussi, p. 132 : « Notre tour d'horizon des principales candidates montre qu'aucune barrière n'explique à elle seule la désaffection générale pour l'[éco-PTZ]. Au mieux, on peut avancer que les stratégies d'évitement mises en place par les banques prospèrent sur une forme de désintérêt des ménages ».

⁷⁰⁴ BRAUN (J.), « Philippe Pelletier : "Il faut aller vers les ménages en situation précaire" », *préc.*

⁷⁰⁵ ADEME, « Des aides spécifiques pour les départements d'Outre-mer », 4 juin 2020, [en ligne].

⁷⁰⁶ *Ibid.*

422. Un ensemble d'aides nationales est donc disponible pour rénover son logement, qu'il s'agisse d'une rénovation énergétique ou non ; des aides curatives peuvent aussi être versées et sont essentiellement destinées au paiement des factures (l'on pense typiquement au Chèque Énergie). Au niveau local, d'autres aides viennent les compléter, mais elles sont davantage conditionnées et inégalement proposées sur l'intégralité du territoire.

2. Des aides locales

423. Nous ne pourrions lister chacune des aides locales dédiées à la réalisation de travaux, et cela n'aurait, de toute façon, aucune pertinence. En revanche, l'on peut dès maintenant imaginer que leur **abondance** ne peut que nuire à leur lisibilité. L'ANIL avait donc mis un place un système permettant de découvrir les aides mobilisables sur un territoire donné : sur son site internet, il suffisait de sélectionner certaines informations relatives à l'emplacement géographique, au statut de l'habitant et au type de travaux, et les dispositifs locaux auxquels il pouvait prétendre s'affichaient. Aujourd'hui, la plateforme France Rénov' permet, grâce à son propre simulateur disponible sur son site internet, de découvrir les aides mobilisables pour une situation donnée⁷⁰⁷.

424. En résumé, les collectivités territoriales peuvent participer aux actions relatives au logement en accordant des **aides incitatives**, en particulier pour des travaux de rénovation énergétique ; il s'agira alors de subventions venant généralement compléter les aides nationales (en métropole comme outre-mer). Des **aides curatives** existent aussi, mais elles n'auront pas l'intérêt à long terme que présentent les aides aux travaux. Néanmoins, leur fonction sociale n'est plus à démontrer, et leur disponibilité est absolument nécessaire : l'on pense aux aides des CCAS et CIAS, au FSL, ou encore – en parallèle des dispositifs des collectivités territoriales – aux aides d'associations et autres fondations. Enfin, pour citer d'ultimes exemples, certaines personnes privées comme les banques et sociétés ajoutent leur pierre à l'édifice par le biais, notamment, de conventions signées avec des collectivités

⁷⁰⁷ FRANCE RENOV', « Obtenir une aide financière - Estimer mes aides », [en ligne].

territoriales ; par exemple, les SACICAP⁷⁰⁸ peuvent participer au financement de travaux de rénovation.

425. Au niveau national comme au niveau local, des dispositifs sont donc prévus pour financer des travaux de rénovation (thermique ou non) ou pour aider au paiement du loyer et des factures. Seulement, ces dispositifs sont très nombreux et disparates. Or, un particulier qui souhaiterait en bénéficier – qui en aurait même besoin – doit pouvoir obtenir des informations limpides et précises sur la palette d’outils disponibles, les conditions pour y accéder ou encore la possibilité de les cumuler ou non. L’un des grands reproches adressés aux aides existantes vise précisément leur incohérence, leur illisibilité ; elles sont, de fait, trop peu demandées, et leur efficacité pratique est ainsi questionnée.

B. Une efficacité pratique questionnée

426. Ces mots du réseau RAPPEL illustrent parfaitement le problème – même si les chiffres indiqués ne sont plus tout à fait les mêmes à ce jour – : *« il existe aujourd’hui plus de 15 mécanismes nationaux pour le financement de la rénovation énergétique et plus de 2 000 aides locales. Ce millefeuille illisible pour les ménages engendre un non-recours important, et conduit à un saupoudrage conséquent de 4,5 milliards d’euros par an (Institut Négawatt, Juin 2018)⁷⁰⁹... Alors que l’énergie est le second motif des demandes d’aides financières faites aux CCAS/CIAS (derrière l’aide alimentaire), leur montant étant estimé à 16,8 millions d’euros – soit 30 % des aides (UNCCAS, 2017)⁷¹⁰ »⁷¹¹. Au centre des **principaux défauts des aides financières**, cette **illisibilité** concerne toutes les aides relatives au logement, qu’elles aient pour but une rénovation thermique ou non. Or, pour que ces aides soient effectivement demandées, et ainsi utilisées, encore faut-il qu’elles*

⁷⁰⁸ Pour « sociétés anonymes coopératives d’intérêt collectif pour l’accession à la propriété ».

⁷⁰⁹ Plus précisément : INSTITUT NEGAWATT, « Résorber la précarité énergétique et rénover les passoires thermiques - Solutions innovantes et prêtes à déployer pour rendre accessible à tous la rénovation performante des maisons individuelles », rapp., juin 2018, p. 10, [en ligne].

⁷¹⁰ Plus précisément : UNCCAS, « Précarité énergétique : comment les CCAS/CIAS agissent, de l’accès aux droits à l’accompagnement global », *Enquête&Observation*, 2017, p. 5, [en ligne].

⁷¹¹ RAPPEL, « La lutte contre la précarité énergétique. Au cœur de l’action des collectivités territoriales », *La Lettre du réseau RAPPEL aux professionnels de la précarité énergétique*, préc., p. 3.

soient visibles ; leur accessibilité est donc très critiquée, le chemin pour les obtenir étant parfois assimilé à un véritable parcours du combattant.

427. Certains acteurs, pour ne pas dire la majorité d'entre eux, recommandaient également de « *renforcer et massifier le programme Habiter Mieux de l'Agence nationale de l'habitat*⁷¹² *en augmentant le taux de subvention, avec des seuils qui tiennent compte non seulement des revenus, mais aussi de l'état initial du logement, et lutter contre le non-recours en développant la communication autour du programme* »⁷¹³. Il s'agit là de véritables anomalies s'agissant des aides financières, au-delà de leur illisibilité : d'une part, le **non-recours**, et d'autre part, le **montant trop faible** des aides allouées, notamment quand **le reste à charge est trop élevé**. La Fondation Abbé Pierre le relève également : la création de MaPrimeRénov' a certes été une réussite, mais le reste à charge demeure trop important et n'incite pas à procéder à une rénovation complète des logements ; en 2022, la Fondation estimait que 39 % du coût des travaux restaient à la charge des propriétaires très modestes, et 56 % à la charge des propriétaires modestes⁷¹⁴. Les aides locales ne sont pas moins critiquées à ce sujet, particulièrement car leur montant « *est très inégal entre les départements, et même à l'intérieur d'un département on observe souvent des différences notables dans les montants mobilisables, en fonction de la commune dans laquelle réside le ménage* »⁷¹⁵.

428. Quant aux **aides curatives**, céder à la tentation de leur distribution n'a qu'un effet très relatif, surtout à long terme : elles sont absolument nécessaires, mais ne permettent pas de sortir un ménage d'une situation de précarité, pas plus qu'elles ne permettent de rénover un logement dégradé – ce n'est d'ailleurs pas leur objectif –. Au demeurant, les aides au logement diminuent, de sorte qu'elles représentaient seulement 1,6 % du PIB en 2020⁷¹⁶ ; l'on se souvient d'ailleurs du message néfaste envoyé, en 2017 – à la suite de la première loi de finances du premier quinquennat du Président MACRON –, par la réduction de 5 euros

⁷¹² Il s'agissait du programme de l'Anah essentiellement à l'œuvre avant le développement des différentes aides MaPrimeRénov'.

⁷¹³ TERRA NOVA, « Lutte contre la précarité énergétique : en finir avec les demi-mesures », note JALU (M.), GUILLOU (A.), 1^{er} mars 2017, pp. 1-2, [en ligne].

⁷¹⁴ FOND. ABBÉ PIERRE, « L'état du mal-logement en France », 27^{ème} rapp. annuel, 2022, p. 162, [en ligne].

⁷¹⁵ RAPPEL, « Quels dispositifs pour accompagner les ménages en précarité énergétique ? », guide, éd. juill. 2020, p. 28, [en ligne].

⁷¹⁶ MIN. DE LA TRANSITION ECOLOGIQUE, « Rapport du compte du logement 2020 », sept. 2021, pp. 10 et 36 [en ligne].

du montant mensuel des aides personnalisées au logement⁷¹⁷ (réforme sur laquelle certains membres du pouvoir exécutif se sont d'ailleurs ultérieurement interrogés⁷¹⁸). Le montant du Chèque énergie est, dans la même idée, tout autant critiqué⁷¹⁹.

429. L'on se rend compte que les remarques formulées à l'encontre de la lutte contre l'habitat indigne rejaillissent aujourd'hui sur la lutte contre la précarité énergétique.

Est-ce étonnant ? la réponse est nécessairement négative, puisque la stratégie de communication et de développement des dispositifs de soutien financier n'a guère évolué. Ainsi, *« malgré les nombreuses aides existantes en faveur de la rénovation énergétique en France, le nombre de logements rénovés chaque année n'est pas à la hauteur des objectifs, et les rénovations réalisées ne bénéficient pas assez aux ménages en situation de précarité énergétique. Plusieurs éléments l'expliquent : les ménages n'ont généralement pas une vision globale de leurs dépenses énergétiques, dont l'évolution est très incertaine, et restent réticents à investir aujourd'hui dans des opérations de rénovation (même lorsqu'elles sont rentables, c'est généralement à l'horizon de plusieurs années). Les dispositifs d'aides existants, qui permettent d'augmenter significativement la rentabilité des rénovations pour les ménages, restent en outre méconnus. Enfin, les propriétaires qui louent leur bien n'ont que peu d'incitations à la rénovation, car ce sont les locataires qui paient les factures d'énergie : ainsi, si les ménages précaires mais propriétaires ont accès au programme "Habiter mieux" (pour peu qu'ils en aient connaissance), les ménages locataires et en situation de précarité énergétique peuvent se trouver dans une situation inextricable »*⁷²⁰. Ces mots de 2017 continuent – pour la plupart – de revenir dans chaque rapport, chaque article consacré à la lutte contre la précarité énergétique, et contre le mal-logement au sens large.

430. L'un des principaux enjeux de la lutte contre le mal-logement est, dès lors, la **diffusion d'informations claires** sur les outils mis en place, sans quoi les occupants se décourageront et n'entreprendront pas les travaux pour lesquels ils pourraient pourtant bénéficier de soutiens financiers importants. Des efforts ont été faits – notamment avec la

⁷¹⁷ L. n°2017-1837 du 30 déc. 2017 de finances pour 2018, art. 126, JORF n°0305 du 31 déc. 2017, texte n°2. ; D. n°2018-505 du 21 juin 2018 relatif à la baisse de l'aide personnalisée au logement dans le cadre du dispositif de réduction de loyer de solidarité et modifiant le code de la construction et de l'habitation, JORF n°0144 du 24 juin 2018, texte n°10.

⁷¹⁸ Selon l'ancienne ministre déléguée chargée du Logement, Emmanuelle WARGON, lors d'une prise de parole sur France Info le 2 fév. 2022, *« c'est une mesure qui avait été portée par Bery, qui est une mesure de techniciens. Si on devait la reprendre, on ne la reprendrait pas aujourd'hui »*.

⁷¹⁹ *Infra*, §1019 et s.

⁷²⁰ TERRA NOVA, « Lutte contre la précarité énergétique : en finir avec les demi-mesures », note JALU (M.) et GUILLOU (A.), *préc.*, p. 7.

plateforme de l'ANIL⁷²¹, puis avec celle de France Rénov'⁷²² –, mais cela reste insuffisant. À propos de la lutte contre l'habitat indigne, la rationalisation des compétences aura peut-être pour effet de simplifier le processus de rénovation, notamment en améliorant la lisibilité des procédures. La seule véritable solution – qui serait d'ailleurs une excellente solution, et non une solution de facilité, faute de mieux – est le **développement de guichets uniques**. Ces guichets doivent être dédiés au mal-logement en général, et pas seulement à la rénovation énergétique. Effectivement, les implications communes aux différentes formes de mal-logement s'opposent à une prise en charge différenciée, et France Rénov' constitue, à ce titre, un bon début. Ces guichets sont même préconisés par la plupart des acteurs du logement, à la manière du réseau RAPPEL, qui formule diverses propositions, dont celle-ci : « *afin d'articuler, simplifier et rendre plus accessibles les aides à la rénovation, développer des plateformes regroupant les dispositifs mobilisables à l'échelle locale ainsi que des dossiers uniques d'aide financière* »⁷²³.

431. Somme toute, « *les multiples aides qui ont vu le jour peuvent se cumuler ou non, sont conditionnées par le revenu ou non, et concernent autant les petits gestes (changer une chaudière ou isoler un toit) que les grosses rénovations [...]* »⁷²⁴ ; et de noter le délai parfois très long qui s'étire entre la prise de décision de rénover un logement et le début des travaux. De la même façon, Étienne CHARBIT – responsable de projets Efficacité énergétique au réseau CLER⁷²⁵ – souligne l'existence d'un « *maquis d'aides* » et explique qu'il est « *impossible de s'y retrouver si on n'est pas connaisseur* » ; il y aurait ainsi un « *enjeu impératif de simplification et d'accompagnement sur les ménages les plus précaires pour garantir un reste à charge qui tende vers zéro* »⁷²⁶.

432. Conclusion Section 2. Finalement, les aides semblent ne pas manquer. Néanmoins, profusion ne rime pas avec efficacité et en l'occurrence, force est de constater que

⁷²¹ *Supra*, §423.

⁷²² *Ibid.*

⁷²³ RAPPEL, « La lutte contre la précarité énergétique. Au cœur de l'action des collectivités territoriales », *La Lettre du réseau RAPPEL aux professionnels de la précarité énergétique*, préc., p. 11.

⁷²⁴ LONGEROCHE (M.), LONCEINT-SPINELLI (P.), « Rénovation énergétique : le chantier avance lentement », *Imprimatur*, 2022, [en ligne].

⁷²⁵ CLER - RESEAU POUR LA TRANSITION ENERGETIQUE, « Qui sommes-nous ? », [en ligne] : « *Le CLER - Réseau pour la transition énergétique (anciennement Comité de liaison pour les énergies renouvelables) est une association française, agréée pour la protection de l'environnement, créée en 1984. Elle a pour objectif de promouvoir les énergies renouvelables, la maîtrise de l'énergie et plus largement, la transition énergétique* ».

⁷²⁶ Propos tenus sur Europe 1 le 3 sept. 2020.

l'incohérence et l'illisibilité des dispositifs ne permettront pas d'atteindre les objectifs fixés. Plus encore, certains outils mobilisables pour des rénovations partielles sont contre-productifs, car l'on sait que seules les rénovations globales ont un réel intérêt⁷²⁷. Le développement de MaPrimeRénov' reste alors, en ce sens, une mesure positive, mais le travail de rationalisation n'est pas achevé pour autant. En tout état de cause, certains ménages ne s'informent même pas sur les aides existantes, voire ne savent pas que leur logement est une passoire thermique. L'enjeu est alors celui du repérage, sauf qu'à l'instar de la lutte contre l'habitat indigne, la lutte contre la précarité énergétique trouve ici un obstacle de taille, obstacle difficilement franchissable sans interlocuteur clairement identifié ; la multiplication du nombre d'acteurs amenés à intervenir reste ainsi, dans ces conditions, un défaut à traiter d'urgence.

⁷²⁷ *Infra*, not. §552 et s.

CONCLUSION DU CHAPITRE 2

434. Les effets produits par l'enchevêtrement des symptômes et autres enjeux juridiques des diverses formes de mal-logement sont sérieux, et démontrent – à eux seuls – la nécessité de préciser chacune de ces formes, voire peut-être d'en regrouper.

435. D'abord, pour prévenir et traiter une situation de mal-logement, y compris de précarité énergétique, il faut pouvoir l'identifier. Or, l'opération de repérage, la toute première étape, est rendue particulièrement difficile par certains obstacles, notamment celui des moyens. Ces obstacles sont communs à toutes les luttes relatives à l'habitat. Pourtant, cette étape initiale est cruciale pour l'effectivité des politiques publiques de lutte contre le mal-logement, et ses défauts doivent, de ce fait, être corrigés au plus vite si l'on veut atteindre les objectifs de rénovation espérés. Au demeurant, les outils d'aide au repérage, certes louables, ne sont pas suffisants pour pallier les lacunes du processus d'identification.

436. Ensuite, l'illisibilité de l'action des personnes publiques est un frein considérable à la lutte contre le mal-logement, et est dénoncée depuis des années. La multitude d'acteurs et d'aides opérationnelles mobilisables nuit à la transparence et à la simplicité de l'action publique qui doit être menée. L'enchevêtrement de compétences et le tissu d'aides désorientent les acteurs, mais également le public bénéficiaire : vers qui se tourner ? à quelle aide peut-on prétendre ? certaines aides sont-elles cumulables ? Là encore, l'effectivité des politiques publiques de lutte contre le mal-logement, et l'atteinte des résultats escomptés, dépendent de la clarification de ce pêle-mêle administratif.

CONCLUSION DU TITRE I

437. La précarité énergétique a ceci de particulier qu'elle est perçue tantôt comme une forme à part entière de mal-logement, tantôt comme un phénomène qui transcenderait diverses formes de mal-logement. Au vu de l'analogie des symptômes et des droits et libertés mobilisés, il semblerait qu'il s'agisse davantage de la seconde hypothèse. La difficulté est qu'elle est souvent associée au logement indécents, alors pourtant que les passoires thermiques peuvent, très souvent, être considérées comme insalubres.

438. La clarification du positionnement de la précarité énergétique sur la frise du mal-logement est la condition première pour parvenir aux objectifs de rénovation du parc immobilier. Peut-être faudrait-il estimer que les logements présentant des risques sérieux d'entrer en situation de précarité énergétique sont indécents, et que ceux qui le sont déjà sont indignes ? peut-être faudrait-il imaginer une seule et unique forme de mal-logement qui comporterait, nécessairement, des degrés divers ? Plusieurs solutions sont envisageables, et la lutte contre la précarité énergétique doit nous pousser à y réfléchir.

439. Toujours est-il qu'il n'est pas aisé de distinguer la précarité énergétique des autres catégories de mal-logement, et que cela préjudicie grandement à l'action publique menée en ce sens ; cela pourrait même la freiner, voire la stopper. Or, les déterminants de la confusion sont identifiables, et leur résolution ne serait pas une mission anecdotique, puisque les effets produits ne sont pas négligeables, tant cette confusion entretient l'illisibilité de la lutte contre le mal-logement. Finalement, au lieu d'éclaircir les caractéristiques d'une forme ou d'une autre d'habitat détérioré, les compétences des différents acteurs ou encore le portefeuille d'aides existantes, le développement de la notion de précarité énergétique a ajouté du désordre au sein d'une notion qui n'en manquait pas.

440. Cependant, cette intégration de la précarité énergétique dans la problématique générale du mal-logement, aux côtés des autres hypothèses, n'est pas dénuée d'intérêt. En effet, il faut bien admettre que malgré tout, elle présente des particularités qui font d'elle une catégorie autonome du mal-logement.

TITRE II : LA PRÉCARITÉ ÉNERGÉTIQUE, UNE CATÉGORIE AUTONOME DU MAL-LOGEMENT

441. Distinguer la précarité énergétique des autres formes de mal-logement est une opération délicate, puisque les frontières qui les séparent sont fragiles, artificielles. Néanmoins, ignorer les particularités de la précarité énergétique au sein de la notion de mal-logement serait une erreur, car elle présente des caractéristiques qu'elle ne partage aucunement avec le logement indécent ou l'habitat indigne. La précarité énergétique est véritablement une catégorie autonome du mal-logement.

442. En l'espèce, cette autonomie s'entend comme le « *caractère de quelque chose qui fonctionne ou évolue indépendamment d'autre chose* »⁷²⁸. Précisément, la précarité énergétique fonctionne et évolue indépendamment des autres formes de mal-logement. Sur certains aspects, elle peut même sembler hors norme.

443. Hors norme parce que, d'une part, elle comporte des traits distinctifs qui l'éloignent de l'indécence ou de l'insalubrité, et ce pour diverses raisons ; par exemple, une situation de précarité énergétique peut naître à cause de facteurs extérieurs au logement, autrement dit des facteurs qui n'ont pas de lien immédiat avec, notamment, sa construction ou son entretien. De plus, elle pourrait ne pas être focalisée exclusivement sur le logement, mais également sur la mobilité. Les caractéristiques de la précarité énergétique sont donc tout à fait singulières (**Chapitre 1**).

444. Hors norme parce que, d'autre part, elle comporte une dimension environnementale que l'on ne retrouve pas directement au sein des autres formes de mal-logement. Au-delà de la nécessité d'assainir les conditions de vie des occupants, et au-delà de toutes les questions financières qui se posent face à une situation de précarité énergétique, la rénovation du parc de logements est une étape incontournable de la transition écologique. Seulement, cet aspect n'est peut-être pas suffisamment pris en compte en droit positif.

⁷²⁸ LAROUSSE, « Autonomie », *Dictionnaire*, [en ligne].

L'enjeu environnemental de la précarité énergétique est donc, lui aussi, tout à fait singulier
(**Chapitre 2**).

CHAPITRE 1 : LA SINGULARITÉ DES CARACTÉRISTIQUES DE LA PRÉCARITÉ ÉNERGÉTIQUE

445. Si les problématiques de la précarité énergétique peuvent se confondre avec celles de l'habitat indigne, et si leurs caractéristiques fusionnent sur bien des aspects, il n'en demeure pas moins qu'un traitement distinct présente un réel intérêt. En effet, la particularité de cette forme de mal-logement se dessine dans les facteurs de dégradation des conditions de vie : là où le bâtiment lui-même sera largement mis en cause en matière d'habitat indigne – par exemple, s'agissant du péril –, une passoire thermique peut être qualifiée comme telle en raison d'autres facteurs, cette fois-ci externes au logement. De la même façon, et bien que cet aspect soit fort peu traité en droit interne, la question de la mobilité fait partie de ses enjeux et doit donc être prise en compte.

446. Ces deux spécificités font ainsi de la précarité énergétique une catégorie autonome du mal-logement et justifient que des développements leur soient dédiés : nous étudierons d'abord l'imputabilité de la précarité énergétique à des facteurs tant intrinsèques qu'extrinsèques au logement (**Section 1**), rendant la lutte contre la précarité énergétique nécessaire pour une large proportion de ménages au fur et à mesure, notamment, de l'augmentation du prix de l'énergie.

447. Nous questionnerons ensuite la possibilité de prendre en compte les questions relatives à la mobilité, puisque de nombreux observateurs soulignent les liens étroits qui existent entre la problématique du logement et celle de la mobilité, rendant éventuellement possible l'insertion des questions de transport dans la notion de précarité énergétique (**Section 2**).

SECTION 1 : UNE IMPUTABILITE A DES FACTEURS A LA FOIS INTRINSEQUES ET EXTRINSEQUES AU LOGEMENT

448. « La précarité énergétique est devenue en quelques années, face à la flambée du prix des combustibles, un véritable enjeu de société qui lie le mal logement et la vulnérabilité à la problématique du confort moderne. Si les approches des ménages en précarité énergétique sont multiples et requièrent des dispositifs différenciés, il est aujourd'hui nécessaire de mieux appréhender les facteurs pour mieux appréhender un phénomène en pleine croissance »⁷²⁹.

449. Ces facteurs peuvent être, de façon parfaitement habituelle en matière d'habitat, intrinsèques au logement (§1). Seulement, de façon plus spécifique à la question de la précarité énergétique, il existe également des facteurs extrinsèques (§2).

Paragraphe 1 : Des facteurs intrinsèques au logement

450. À l'instar des autres formes de mal-logement, **la précarité énergétique peut être due à un mauvais état du bâti et des équipements**, et notamment à une **mauvaise qualité thermique**. L'Insee constate que « les principales raisons invoquées par les ménages se plaignant du froid sont relatives à l'état du logement : une mauvaise isolation est citée dans 41 % des cas, une installation de chauffage insuffisante dans 33 % des situations et une panne (ponctuelle, récurrente ou pérenne) de l'installation dans 18 % des cas »⁷³⁰. Cela s'observe plus particulièrement chez les ménages modestes, qui pointent du doigt l'**insuffisance de l'installation de chauffage** dans 37 % des cas ; en revanche, « les ménages les plus aisés déclarant avoir eu froid citent plus fréquemment des pannes de chauffage, pannes a priori ponctuelles ne mettant pas en cause durablement leur confort thermique »⁷³¹. Néanmoins, les chiffres ici délivrés datent de 2011. Prudence, donc.

⁷²⁹ DEVALIERE (I.), « Définition de la précarité énergétique », ONPE, [en ligne] ; v. aussi, DEVALIERE (I.), « La précarité énergétique, retour sur la genèse d'une préoccupation », *Métropolitiques*, 3 juin 2011, [en ligne].

⁷³⁰ DEVALIERE (I.), BRIANT (P.), ARNAULT (S.), « La précarité énergétique : avoir froid ou dépenser trop pour se chauffer », *Insee Première*, n°1351, 17 mai 2011, p. 2.

⁷³¹ *Ibid.*, pp. 2-3.

451. Par ailleurs, **les logements incriminés sont le plus souvent anciens** ; la plupart ont été construits entre 1949 et 1975. S'agissant des logements construits avant 1948⁷³², ils « *n'exposent pas plus au froid que ceux construits entre 1949 et 1974 (16,8 %)* »⁷³³, malgré l'absence de double vitrage ou l'humidité qui peuvent leur être reprochées. S'agissant des logements construits après 1975⁷³⁴, ils « *sont les plus performants sur le plan thermique. En conséquence, seulement 11 % des ménages éprouvent une sensation de froid* »⁷³⁵. De manière générale, les logements construits avant 1975 et ceux dont l'étiquette énergétique se situe en F ou G sont surreprésentés au sein des logements en situation de précarité énergétique. Il y aurait, effectivement, « *une corrélation entre l'âge du bâtiment et son étiquette énergétique* »⁷³⁶.

452. De plus, les **équipements** peuvent aussi être dénoncés, car un logement doté d'un système de chauffage peut, malgré tout, intégrer la catégorie de la précarité énergétique. Effectivement, « *les ménages déclarant souffrir du froid occupent souvent des logements équipés de chaudières collectives et d'appareils de chauffage indépendants [...]* »⁷³⁷. Le type d'équipement est ainsi visé, mais également le type d'énergie, puisque « *parmi les ménages en inconfort thermique pour des raisons financières, 48 % se chauffent à l'électricité, alors qu'en moyenne 33 % des ménages utilisent ce type de chauffage* »⁷³⁸.

453. L'Insee remarque que **les locataires sont majoritaires** parmi les ménages se plaignant du froid ; « *les propriétaires semblent mieux prémunis contre l'inconfort thermique puisque seuls 11 % des accédants et 7,8 % des propriétaires se plaignent du froid* »⁷³⁹. Les raisons peuvent être classées en deux catégories principales : les travaux de rénovation énergétique peuvent être

⁷³² L'on retient l'année 1948 en référence à la loi dite « Loi 1948 » : L. n°48-1360 du 1^{er} sept. 1948 portant modification et codification de la législation relative aux rapports des bailleurs et locataires ou occupants de locaux d'habitation ou à usage professionnel et instituant des allocations de logement, JORF du 2 sept. 1948.

⁷³³ DEVALIERE (I.), BRIANT (P.), ARNAULT (S.), « La précarité énergétique : avoir froid ou dépenser trop pour se chauffer », *préc.*, p. 3.

⁷³⁴ L'on retient l'année 1975 comme année de référence, car la première réglementation thermique date de 1974 (il s'agit de la RT 1974) : arrêté du 10 avr. 1974 relatif à l'isolation thermique et au réglage automatique des installations de chauffage dans les bâtiments d'habitation, JORF du 18 avr. 1974.

⁷³⁵ DEVALIERE (I.), BRIANT (P.), ARNAULT (S.), « La précarité énergétique : avoir froid ou dépenser trop pour se chauffer », *préc.*, p. 3.

⁷³⁶ BLAIR (S.), BELAÏD (F.), TEISSIER (O.), DEVALIERE (I.), « Quantifier et caractériser les ménages en précarité énergétique », *préc.*, p. 6.

⁷³⁷ DEVALIERE (I.), BRIANT (P.), ARNAULT (S.), « La précarité énergétique : avoir froid ou dépenser trop pour se chauffer », *préc.*, p. 3.

⁷³⁸ *Ibid.*

⁷³⁹ *Ibid.*

engagés de leur propre initiative, tandis que les locataires sont dépendants de leur bailleur, et la qualité des logements des propriétaires serait meilleure. En tout cas, l'Insee relève que « *les locataires déclarent davantage d'infiltrations, de façades ou de fenêtres en mauvais état et d'humidité sur les murs* »⁷⁴⁰. En outre, au sein des locataires, ceux du secteur social ne sont pas épargnés, car les logements, bien qu'en meilleur état général que ceux du secteur privé, ne disposent pas d'équipements individuels : il s'agira plutôt de chauffages collectifs qui ne leur laissent aucune marge de manœuvre quant au choix des températures et à la date de déclenchement.

454. De son côté, l'ONPE constate que si les logements en situation de précarité énergétique ont en commun une date de construction antérieure à 1975, il existe **d'autres points de rapprochement** : d'abord, le TEE_3D⁷⁴¹ révèle essentiellement des maisons individuelles, et le fioul y est surreprésenté face à une électricité sous-représentée. De même, les logements sont principalement situés dans des zones rurales ; ensuite, le BRDE⁷⁴² alerte, *a contrario*, sur les logements collectifs équipés d'un chauffage collectif ; enfin, l'indicateur du ressenti du froid⁷⁴³ alerte également sur ce type de logements. De plus, les logements y sont relativement plus anciens que la moyenne du parc français. En revanche, les factures d'énergie sont moins élevées. Quant à leurs zones de prédilection, il s'agit des grandes agglomérations, tout particulièrement en Île-de-France⁷⁴⁴.

455. Dans les territoires ultra-marins, la question de l'état du bâti ne doit pas être examinée de la même façon qu'en métropole, tant et si bien que, nous l'avons vu, la notion d'habitat informel a été spécialement conçue pour certaines formes de mal-logement outre-mer⁷⁴⁵. Dans ces territoires, l'état du bâti peut évidemment être la cause d'une situation de précarité énergétique, car « *il apparaît que le parc de logement est constitué principalement de matériaux de construction assurant uniquement le clos et le couvert sans isolation thermique spécifique ou dispositif de protection solaire et plus particulièrement pour les logements anciens, non soumis à une quelconque réglementation thermique* »⁷⁴⁶. En tout état de cause, les logements ne sont pas soumis aux

⁷⁴⁰ *Ibid.*

⁷⁴¹ *Supra*, §356 et s.

⁷⁴² *Supra*, §358-359.

⁷⁴³ *Supra*, §360 et s.

⁷⁴⁴ BLAIR (S.), BELAÏD (F.), TEISSIER (O.), DEVALIERE (I.), « Quantifier et caractériser les ménages en précarité énergétique », *préc.*, pp. 6-7.

⁷⁴⁵ *Supra*, §189-190.

⁷⁴⁶ ONPE, « Qui sont les ménages en précarité énergétique dans les Territoires d'Outre-Mer ? », *préc.*, p. 14.

mêmes normes de décence que celles appliquées en métropole, et ils ne connaissent de réglementation thermique que depuis 2010⁷⁴⁷ ; « *le parc bâti présente donc une grande diversité allant d'habitat précaire parfois non desservi en électricité, à des logements respectant la réglementation thermique de 2010* »⁷⁴⁸.

456. La précarité énergétique trouve certaines de ses causes dans l'état du bâti et des équipements – c'est-à-dire, dans des facteurs intrinsèques au logement –, en conséquence de quoi elle se rapproche, une fois de plus, des autres formes de mal-logement. Cependant, et c'est bien là une particularité qui l'en distingue, elle trouve d'autres causes dans des facteurs extrinsèques au logement.

Paragraphe 2 : Des facteurs extrinsèques au logement

457. L'état du bâti et des équipements n'est pas le seul responsable des situations de précarité énergétique. En effet, deux autres motifs peuvent être à l'origine de ce phénomène : l'insuffisance des ressources financières (A) et les prix de l'énergie (B).

A. L'insuffisance des ressources financières

458. La précarité énergétique s'installe, en général, dans des **foyers déjà vulnérables d'un point de vue financier** ; ces ménages disposent de **ressources faibles**, mais sont soumis au paiement de **charges élevées** (d'où l'intérêt de l'indicateur BRDE). Une spirale de la précarité se met alors en place, ainsi que nous pouvons le lire dans pléthore de rapports et articles relatifs à la lutte contre la précarité énergétique. Une étude de l'EPEE⁷⁴⁹ relève que « *l'insuffisance des ressources financières est le facteur qui exprime la plus forte probabilité pour un individu de vivre en situation de précarité énergétique. Percevoir des revenus peu élevés contraint à vivre*

⁷⁴⁷ V. not., arrêté du 17 avr. 2009 définissant les caractéristiques thermiques minimales des bâtiments d'habitation neufs dans les départements de la Guadeloupe, de la Martinique, de la Guyane et de La Réunion, JORF n°0092 du 19 avr. 2009, texte n°2.

⁷⁴⁸ ONPE, « Qui sont les ménages en précarité énergétique dans les Territoires d'Outre-Mer ? », *préc.*, p. 16.

⁷⁴⁹ Pour « *European fuel Poverty and Energy Efficiency* ».

sobrement et avec retenue, à survivre en fait »⁷⁵⁰. Et, précisément, le problème de la précarité énergétique est qu'elle touche majoritairement des ménages dont les ressources sont faibles, voire très faibles (perception des minima sociaux, contrats de travail à temps partiel, etc.). Ajoutée à cela l'augmentation du prix des loyers, les personnes en situation de précarité économique « *sont souvent contraintes, par manque de moyen, de louer des logements à "basses prestations"* »⁷⁵¹.

459. De manière générale, tous les travaux portant sur la précarité énergétique constatent que les habitants concernés sont, dans l'ensemble, déjà fragiles financièrement. Cela dit, des études en science économique soulignent que « *pour autant, l'inconfort thermique et l'excès de charges financières liées au chauffage ne sauraient être des manifestations particulières et exclusives de la seule pauvreté économique. Ces phénomènes touchent certes plus fréquemment les populations économiques vulnérables, mais ils concernent aussi des populations qui n'appartiennent pas au cœur de cible de l'action sociale* »⁷⁵² »⁷⁵³. D'ailleurs, « *même si le revenu semble être un déterminant important de la précarité énergétique, être précaire énergétique ne signifie pas systématiquement être pauvre monétaire* »⁷⁵⁴, notamment grâce à l'existence des logements sociaux. En tout état de cause, « *les ménages énergétiquement vulnérables sont également plus souvent au chômage et locataires que les non précaires* »⁷⁵⁵. De la même façon, sans surprise, **certains autres types de situations et parcours de vie sont particulièrement susceptibles d'engendrer une situation de précarité énergétique** – et, plus largement, de précarité économique – : une pension de retraite peu élevée, des enfants à charge, un divorce, etc. En somme, cela ne fait que confirmer le postulat selon lequel, effectivement, la précarité énergétique contribue à bloquer les ménages dans une spirale de la précarité.

460. L'insuffisance des ressources financières est donc nécessairement à l'origine de multiples situations de précarité énergétique, à la manière des autres formes de mal-

⁷⁵⁰ EPEE, « Diagnostic des causes et conséquences de la précarité énergétique en Belgique, Espagne, France, Italie et Royaume-Uni », *EPEE project*, 2009, p. 5, [en ligne].

⁷⁵¹ *Ibid.*, p. 6.

⁷⁵² Souligné par nous.

⁷⁵³ CHARLIER (D.), RISCH (A.), SALMON (C.), « Les indicateurs de la précarité énergétique en France », *Revue française d'économie, préc.*

⁷⁵⁴ *Ibid.*

⁷⁵⁵ *Ibid.*

logement. En revanche, une autre cause lui est plus spécifique et mérite une attention particulière : le prix de l'énergie, et surtout sa hausse.

B. Le prix de l'énergie

461. Quand les prix de l'énergie fluctuent, le taux de ménages en situation de précarité énergétique suit le même mouvement. La hausse des prix impacte ainsi les plus précaires, parfois déjà défavorisés par des ressources modestes. Or, l'un des grands problèmes des indicateurs de la précarité énergétique est qu'ils sont confrontés aux **aléas météorologiques**. La véracité de leurs résultats est donc soumise à la prise en compte de ces facteurs naturels. En effet, les hivers relativement doux que nous connaissons de plus en plus souvent conduisent à une diminution de la consommation énergétique des ménages ; il reste possible de corriger les calculs en y intégrant l'élément météorologique, et pour en donner un exemple, en 2018, après une telle correction, *« la hausse de l'indicateur de précarité énergétique est plus marquée, à + 0,4 point (de 12,0 % à 12,4 %) au lieu de + 0,1 point (de 11,6 % à 11,7 %) »*⁷⁵⁶. Cette année-là, il fut conclu que c'était l'augmentation des prix hors taxes des énergies et de la fiscalité énergétique qui avait contribué à la hausse de la précarité énergétique⁷⁵⁷.

462. C'est là un enjeu majeur de la lutte contre la précarité énergétique, car les prix de l'énergie sont une **variable sur laquelle les consommateurs n'ont pas d'emprise**. À titre d'illustration, en 2020, les foyers dépensaient, en moyenne, 2 700 euros par an en énergie, dont 1 400 euros pour le logement et 1 300 euros pour le carburant⁷⁵⁸. À noter que *« globalement, 20 % des ménages disent avoir souffert du froid durant l'hiver 2020-2021. Ces difficultés résultent surtout d'une mauvaise isolation (40 %), d'une installation de chauffage insuffisante (22 %) ou d'une panne de chauffage (16 %). 36 % indiquent des raisons financières [...]. 21 % de la population dit avoir rencontré des difficultés dans l'année pour payer certaines factures d'énergie contre 10 % en 2013. Les*

⁷⁵⁶ PARENT (C.), « La précarité énergétique : très légère hausse estimée en 2018 », *Commissariat général au développement durable*, coll. Théma essentiel, déc. 2019, p. 1, [en ligne].

⁷⁵⁷ *Ibid.*

⁷⁵⁸ CENTRE D'OBSERVATION DE LA SOCIÉTÉ, « La précarité énergétique diminue, jusqu'à quand ? », 20 sept. 2022, [en ligne].

*jeunes de 18 à 34 ans sont les plus touchés : près de la moitié indiquent être concernés. 60 % des ménages disent avoir restreint leur chauffage pour ne pas avoir de factures trop élevées à payer, contre un tiers l'année précédente »*⁷⁵⁹. En 2022, 82 % des foyers interrogés ont déclaré que leurs factures d'énergie représentaient une part importante de leurs dépenses (contre 79 % en 2021 et 71 % en 2020), 69 % ont choisi de réduire le chauffage domestique pour ne pas avoir de factures trop élevées (contre 60 % en 2021 et 53 % en 2020), et 22 % ont déclaré avoir souffert du froid pendant au moins 24 heures dans leur logement (contre 20 % en 2021 et 14 % en 2020)⁷⁶⁰.

463. Seulement, comme nous l'avons dit, cette dépense n'est pas figée, surtout en période de **crise énergétique**. Par exemple, selon une étude de l'Insee, *« entre les deuxièmes trimestres 2021 et 2022, en cumulant le renchérissement de l'électricité, du gaz et des produits pétroliers, les prix de l'énergie augmentent [...] de 28 % pour les ménages ; cette hausse aurait été deux fois plus élevée sans mesure de bouclier (+ 54 %). [...] »*⁷⁶¹. Le réseau RAPPEL – dans une publication parue en pleine crise énergétique⁷⁶² – reprend ces données et explique que toutes les sources d'énergie sont concernées, de même que toutes les catégories sociales. Cependant, bien entendu, ce sont les ménages les plus modestes qui en paient le prix fort, en témoignent notamment les conséquences subies par les locataires HLM, car *« contrairement à leurs factures de gaz, les achats d'électricité par les bailleurs sociaux qui leur permet d'alimenter les parties communes (ascenseurs, éclairage, etc.) ne sont pas couverts par le bouclier tarifaire. Or ces dépenses sont répercutées sur la quittance de charges des locataires HLM alors qu'ils sont 35 % à vivre sous le seuil de pauvreté »*⁷⁶³. Pire encore, la Fondation Abbé Pierre remarque que les aides financières destinées à compenser la hausse des prix de l'énergie ne font qu'entretenir **l'inégalité existant entre les ménages les plus aisés et les ménages les plus modestes** : *« [...], par souci de simplicité, le choix a été fait d'appliquer [le] bouclier tarifaire de manière uniforme à tous les consommateurs,*

⁷⁵⁹ *Ibid.*

⁷⁶⁰ MEDIATEUR NATIONAL DE L'ENERGIE, « Baromètre Énergie-Info 2022 : les consommateurs d'énergie sont prêts à moins consommer pour maîtriser leurs dépenses », 18 oct. 2022, [en ligne].

⁷⁶¹ INSEE, « La flambée des prix de l'énergie : un effet sur l'inflation réduit de moitié par le "bouclier tarifaire" », *Insee Analyses*, n°75, sept. 2022, p. 2, [en ligne].

⁷⁶² RAPPEL, « Les plus modestes plus durement touchés par la hausse des prix de l'énergie », 29 sept. 2022, [en ligne].

⁷⁶³ *Ibid.*

ce qui explique son coût astronomique⁷⁶⁴ et son caractère peu égalitaire, voire anti-redistributif. En effet, les ménages aisés consomment plus d'énergie (c'est vrai pour le logement et encore plus pour les déplacements), ce sont eux qui tirent le plus grand bénéfice du bouclier tarifaire »⁷⁶⁵. Et le réseau RAPPEL de conclure que « *la crise énergétique laisse donc craindre que la situation des ménages en précarité énergétique s'aggrave, voire que ceux qui étaient jusque-là "épargnés" par le phénomène viennent grossir les rangs des 12 millions de Français concernés par les impayés d'énergie ou le rationnement volontaire (quelles que soient les injonctions institutionnelles)* »⁷⁶⁶.

464. Nous verrons quels mécanismes ont été mis en place, ou devraient l'être, pour aider les ménages face au prix de l'énergie. Pour l'heure, l'objectif est d'expliquer que ces prix font de la précarité énergétique une forme particulière de mal-logement. En effet, un occupant peut se trouver dans une telle situation même si son logement n'est pas dégradé, car selon la loi⁷⁶⁷, « *est en situation de précarité énergétique une personne qui éprouve dans son logement des difficultés particulières à disposer de la fourniture d'énergie nécessaire à la satisfaction de ses besoins élémentaires en raison de l'inadaptation de ses ressources* »⁷⁶⁸ ou de ses conditions d'habitat ». La norme prévoit des **causes de précarité énergétique alternatives, et non cumulatives**.

465. Si des **aides curatives** existent pour aider au paiement des factures⁷⁶⁹, il ne faut pas s'en contenter, parce que les prix de l'énergie ne diminuent pas sensiblement, y compris en 2025. Ce sont ainsi de nouvelles catégories de personnes qui finiront, tôt ou tard, par basculer dans une situation de précarité énergétique, quel que soit l'état de leur logement. Au demeurant, les chiffres permettent parfaitement d'illustrer cette problématique, puisque « [...] *les interventions pour impayés de facture d'électricité ont déjà augmenté de 17 % entre 2019 et 2021* »⁷⁷⁰, [...] »⁷⁷¹ ; et, « *en 2023, avec la hausse des prix du gaz et de l'électricité certes plafonnée, mais*

⁷⁶⁴ V. par ex., COUR DES COMPTES, « Les mesures exceptionnelles de lutte contre la hausse des prix de l'énergie », rapp. public thématique, coll. Entités et politiques publiques, mars 2024, p. 9, [en ligne] : « *Aux incertitudes près de certains chiffrages encore prévisionnels, le coût brut pour l'État de l'ensemble des mesures adoptées à date et depuis l'autonome 2021 atteindrait près de 72 Md€* ».

⁷⁶⁵ FOND. ABBE PIERRE, « L'état du mal-logement en France », 28^{ème} rapp. annuel, 2023, p. 145, [en ligne].

⁷⁶⁶ RAPPEL, « Les plus modestes plus durement touchés par la hausse des prix de l'énergie », *préc.*

⁷⁶⁷ L. n°2010-788 du 12 juill. 2010 portant engagement national pour l'environnement, art. 11, *préc.*

⁷⁶⁸ Souligné par nous.

⁷⁶⁹ Par ex., le Chèque énergie, dont nous parlerons.

⁷⁷⁰ Les auteurs apportent une précision en bas de page : « *Selon le Médiateur de l'énergie, 785 096 interventions pour impayés en 2021 (+ 17 % d'impayés en 2021 par rapport à 2019), dont 254 422 coupures d'électricité* ».

⁷⁷¹ FOND. ABBE PIERRE, « L'état du mal-logement en France », 2023, *préc.*, p. 146.

à 15 % supplémentaires tout de même, et de façon indifférenciée pour l'ensemble des ménages, les effets se feront inévitablement sentir encore plus durement pour les ménages pauvres et modestes »⁷⁷². Ces chiffres conduisent parfois à une réflexion sur la pertinence de la libéralisation du secteur de l'énergie, qui aurait aggravé la situation des ménages⁷⁷³ ; effectivement, une hausse des prix en a découlé, bien qu'elle soit également due à d'autres facteurs – tels que la fiscalité –, et leur instabilité pénalise les consommateurs⁷⁷⁴.

466. Conclusion Section 1. Les prix de l'énergie, en parallèle des faibles ressources des ménages en situation de précarité énergétique, ont donc bel et bien une part de responsabilité en la matière, et achèvent de démontrer que les causes extrinsèques au logement ne font pas pâle figure face aux causes intrinsèques. Cela fait de la précarité énergétique une forme particulière de mal-logement, en raison de la singularité de ses facteurs. Une autre singularité doit également être abordée tant elle individualise la précarité énergétique : il s'agit de la prise en compte possible des questions de mobilité. Elle n'est certes que très partiellement associée à la lutte contre la précarité énergétique en droit interne, mais la pertinence d'une véritable intégration légale peut ici être questionnée.

SECTION 2 : UNE PRISE EN COMPTE POSSIBLE DES QUESTIONS DE MOBILITE

467. Il faudra avant tout présenter les enjeux de la précarité en matière de mobilité, sans se livrer à une étude approfondie, mais avec suffisamment d'éléments pour aborder, ensuite, le sujet plus précis de l'intérêt d'intégrer ces mêmes enjeux à la lutte contre la précarité énergétique. En somme, expliquer quels sont les enjeux de la précarité en matière de mobilité (§1), et démontrer pourquoi il pourrait être pertinent de les relier aux enjeux en

⁷⁷² *Ibid.*

⁷⁷³ Certains l'avaient très tôt anticipé : v. par ex., DEVALIERE (I.), « Comment prévenir la précarité énergétique ? Situation actuelle et risques inhérents à la libéralisation du service de l'énergie », *Les Annales de la Recherche Urbaine*, n°103, sept. 2007, p. 141 : « Quelles incidences cette ouverture du marché suscitera-t-elle sur le prix de l'énergie ? Comment les ménages à revenus modestes, captifs de leur logement pourront-ils assumer dans l'avenir l'augmentation des prix de toutes les énergies, qui découlera sans doute de cette libéralisation ? ».

⁷⁷⁴ Rapp. n°4232 de M. Sébastien JUMEL, fait au nom de la commission des affaires économiques sur la proposition de résolution européenne relative à la reconnaissance d'une « exception énergétique » au sein de l'Union européenne, enregistré à la présidence de l'Assemblée nationale le 9 juin 2021, p. 12.

matière de logement, afin de faire de la lutte contre la précarité énergétique une lutte globale qui ciblerait le transport et l'habitat (§2).

Paragraphe 1 : Propos liminaires sur les enjeux de la précarité en matière de mobilité

468. **Le droit de la mobilité, ces dernières années, s'est fort développé**, notamment à travers la **loi LOM**⁷⁷⁵. En introduction d'un ouvrage collectif dédié à ce sujet, il est expliqué que le contexte « *est passionnant à plus d'un titre : [...] »*⁷⁷⁶ ; nous en retiendrons un : « 5) [...] *le contexte est enfin éminemment social et sociétal : cela a été beaucoup dit, le mouvement des "gilets jaunes", qui a trouvé sa première source dans la taxation des carburants, a mis aussi en évidence d'autres problématiques : étalement urbain, allongement des trajets domicile-travail, faiblesse des transports publics dans certaines zones, coût de la mobilité, fracture sociale et fracture territoriale. [...] »*⁷⁷⁷.

469. Mis à part l'État et l'Union européenne⁷⁷⁸, **la région, le département et la commune ou l'EPCI, sont des acteurs centraux en la matière**. D'abord, la région est compétente pour les services d'intérêt régional, comme les services réguliers de transport public, les services de transport scolaire ou les services relatifs aux mobilités partagées. Quant au département, il est responsable de la voirie départementale, mais aussi des transports routiers non urbains de personnes, ou encore de l'établissement de politiques de désenclavement des territoires ruraux par des transports collectifs. Enfin, l'EPCI peut, par exemple, obtenir la compétence Mobilité depuis que la loi LOM lui a accordé la possibilité de devenir une AOM, c'est-à-dire une autorité organisatrice de la mobilité.

470. Finalement, cette loi a fait de la région et de l'intercommunalité les principales actrices en matière de mobilité (durable) : **la région est une AOMR** (autorité organisatrice de la mobilité régionale) quand **l'EPCI peut demander à devenir une AOM**, bien qu'il existe des autorités compétentes de manière obligatoire, comme les communautés

⁷⁷⁵ L. n°2019-1428 du 24 déc. 2019 d'orientation des mobilités, JORF n°0299 du 26 déc. 2019, texte n°1.

⁷⁷⁶ DUPERON (O.), « Des transports intérieurs à la mobilité durable : distinctions sémantiques et concepts évolutifs, sources de défis pour les territoires », in *Les défis de la mobilité durable pour les territoires* (dir. DUPERON (O.)), *Mare&Martin*, 2020, p. 17.

⁷⁷⁷ *Ibid.*, p. 18.

⁷⁷⁸ Dont le rôle est particulièrement important en matière de financement et de développement du secteur ferroviaire, par ex.

d'agglomération ou les métropoles. Outre leurs compétences en ce qui concerne les services de transport scolaire et autres services relatifs aux mobilités partagées précitées, ils peuvent prévoir des services de conseil en mobilité pour les personnes vulnérables, et même verser des aides relevant du champ de cette compétence Mobilité.

471. La loi a également créé le **contrat opérationnel de mobilité**, aujourd'hui prévu à l'article L. 1215-2 du code des transports : en sa qualité de chef de file, et pour favoriser une harmonisation des actions locales, *« la région conclut, à l'échelle de chaque bassin de mobilité [...], un contrat opérationnel de mobilité avec les autorités organisatrices de la mobilité, les syndicats mixtes de transport [...], les départements et les gestionnaires de gares de voyageurs ou de pôles d'échanges multimodaux concernés. Peuvent être partie au contrat les autres établissements publics de coopération intercommunale ou tout autre partenaire, dont, le cas échéant, une région limitrophe du bassin de mobilité concerné »*.

472. Cependant, il est nécessaire de nuancer ces avancées. En effet, il existerait un droit à la mobilité, reconnu juridiquement et inscrit dans le code des transports, aux articles L. 1111-1⁷⁷⁹ et L. 1111-2⁷⁸⁰ ; seulement, **la loi LOM n'a pas été au bout des choses** : dans une étude menée dans le cadre de la chaire HOPE⁷⁸¹ et financée par la Fondation Grenoble INP⁷⁸², il est expliqué que ladite loi *« a introduit les concepts de précarité inclusive et solidaire, mais sans les définir. Sans définitions, pas d'indicateurs de suivi, ni d'objectifs à atteindre »*⁷⁸³. De la même façon, *« les indicateurs utilisés par l'ONPE ne prennent pas en compte toutes les dimensions de la précarité*

⁷⁷⁹ « L'organisation des mobilités sur l'ensemble du territoire doit satisfaire les besoins des usagers et rendre effectifs le droit qu'a toute personne, y compris celle dont la mobilité est réduite ou souffrant d'un handicap, de se déplacer et la liberté d'en choisir les moyens, y compris ceux faisant appel à la mobilité active, ainsi que la faculté qui lui est reconnue d'exécuter elle-même le transport de ses biens ou de le confier à l'organisme ou à l'entreprise de son choix. La mise en œuvre de cet objectif s'effectue dans les conditions économiques, sociales et environnementales les plus avantageuses pour la collectivité et dans le respect des objectifs de lutte contre la sédentarité et de limitation ou de réduction des risques, accidents, nuisances, notamment sonores, émissions de polluants et de gaz à effet de serre ».

⁷⁸⁰ « La mise en œuvre progressive du droit à la mobilité permet à l'utilisateur de se déplacer dans des conditions raisonnables d'accès, de qualité, de prix et de coût pour la collectivité, notamment, par l'utilisation d'un moyen de transport ouvert au public ».

⁷⁸¹ La chaire HOPE est une chaire d'excellence industrielle lancée par la Fondation Grenoble INP et dédiée à la lutte contre la précarité énergétique.

⁷⁸² L'institut polytechnique de Grenoble (Grenoble INP) est un institut d'ingénierie et de management de l'Université Grenoble Alpes ; la Fondation Grenoble INP est une fondation partenariale au sens de l'art. L. 719-13 du code de l'éducation.

⁷⁸³ SAHEB (Y.), « Précarité énergétique & Précarité des mobilités. États des lieux en Europe et en France », étude, nov. 2021, p. 9, [en ligne].

énergétique ni celles de la précarité des mobilités. [...] »⁷⁸⁴. Pourtant, « si on parle souvent de stratégie résidentielle, il faut bien admettre que souvent les ménages s'installent là où ils peuvent et non là où ils veulent »⁷⁸⁵. Et, « la dépendance à la voiture génère une fracture des territoires et une fracture sociale. Cette fragilité sociale est accrue en milieu rural où les déplacements sont plus longs, l'offre de transport moins importante, etc. »⁷⁸⁶. La mobilité solidaire, qui fait partie intégrante des politiques publiques dédiées à la mise en œuvre du droit à la mobilité de l'article L. 1111-1 du code des transports, pourrait être l'opportunité de lier davantage logement et mobilité au sein de la lutte contre la précarité énergétique. La principale difficulté, à l'heure actuelle, est l'absence de déploiement effectif des politiques de mobilité solidaire, notamment en raison de dispositions légales dont la force contraignante reste relativement faible : par exemple, les articles du code des transports indiquent simplement que les AOM et AOMR sont compétentes pour organiser des services de mobilité solidaire⁷⁸⁷.

473. La **mise en place d'indicateurs fiables et précis** – autant que faire se peut – pourrait aider à mieux étudier le phénomène et, de ce fait, à mieux le prendre en charge. À ce propos, le **TEE** peut ici être cité : le principe est le même qu'en matière de logement⁷⁸⁸, c'est-à-dire qu'il s'agit de prendre en compte la part des revenus que le ménage consacre à l'énergie. Avec l'indicateur TEE utilisé pour le logement, l'énergie est domestique, mais il est possible d'utiliser cet indicateur pour étudier la précarité de la mobilité, auquel cas il s'agira de prendre en compte la part des revenus que le ménage consacre au carburant. Il s'avère qu'en 2015, « selon l'indicateur TEE, 10,5 % des ménages français dépensent plus de 3,9 % de leur revenu dans l'achat de carburant⁷⁸⁹ »⁷⁹⁰ ; précisons toutefois que ne sont pas inclus dans ce calcul le prix d'achat de la voiture et le coût des assurances⁷⁹¹. Quant à l'indicateur **BRDE**⁷⁹², appliqué à la mobilité, il révèle qu'en 2015, « 3,3 % des ménages français présentent

⁷⁸⁴ *Ibid.*

⁷⁸⁵ EL MARZOUKI (I.), « Les enjeux et acteurs de la mobilité durable », *Wikiterritorial*, modifié par LENOIR (J.) le 8 janv. 2019, [en ligne].

⁷⁸⁶ *Ibid.*

⁷⁸⁷ Art. L. 1231-1-1 et L. 1231-3 du code des transports.

⁷⁸⁸ *Supra*, §356 et s.

⁷⁸⁹ En bas de page dans le texte : « Le seuil de 3,9 % correspond à deux fois le taux d'effort médian ».

⁷⁹⁰ BERRY (A.), « Comment mesurer la précarité énergétique en matière de transport », *La Revue de l'Énergie*, n°625, mai-juin 2015, p. 206.

⁷⁹¹ SAHEB (Y.), « Précarité énergétique & Précarité des mobilités. États des lieux en Europe et en France », *préc.*, p. 35.

⁷⁹² *Supra*, §358-359.

une forte dépense en carburant par individu actif occupé (> 32 € par individu actif occupé⁷⁹³) tout en ayant des revenus restants – revenu disponible moins la dépense en carburant – inférieurs au seuil de pauvreté monétaire (< 950 € par unité de consommation⁷⁹⁴) »⁷⁹⁵. Est précisé « que ces deux indicateurs (TEE et BRDE) diffèrent en termes de composition des populations identifiées (26 % des précaires BRDE ne sont pas précaires TEE) (Fig. 2) »⁷⁹⁶.

474. Pour autant, tout comme en matière de logement, ces indicateurs présentent le défaut majeur de ne pas prendre en considération les ménages qui, volontairement et stratégiquement, se privent ou réduisent l'utilisation de leur véhicule ; ne sont pas non plus impliqués ceux qui subissent des distances élevées ou qui n'ont aucune alternative à la voiture individuelle. Ces raisons ont ainsi justifié la création d'un indicateur dédié, car « la simple transposition des indicateurs de précarité énergétique existant au domaine du transport se révèle insatisfaisante »⁷⁹⁷. D'ailleurs, « en France, le traitement de la précarité des mobilités par l'ONPE se limite à la précarité des utilisateurs de la voiture individuelle pour les déplacements du quotidien. Alors que les rares enquêtes menées par certaines collectivités locales confirment l'existence d'une précarité des mobilités des ménages non-motorisés »⁷⁹⁸. Un indicateur **Composite (COMP)** a donc été conçu et donne la possibilité « de refléter les multiples combinaisons de facteurs⁷⁹⁹ mettant les ménages en difficulté sous un unique indicateur, tout en permettant de revenir à chaque composante individuellement pour proposer des mesures adaptées »⁸⁰⁰. En prenant en compte les données de l'ENTD 2008⁸⁰¹, cet indicateur identifie 7,1 % de ménages précaires dans leurs déplacements motorisés, 12,7 % de ménages vulnérables dans leur mobilité contrainte, et 7,5 % de ménages dépendants à la voiture. De

⁷⁹³ En bas de page dans le texte : « La dépense de 32 € par mois par individu actif occupé correspond à la dépense médiane ».

⁷⁹⁴ En bas de page dans le texte : « En France, le seuil de précarité monétaire, défini à 60 % du revenu disponible médian par unité de consommation, était évalué à 950 € en 2008 ».

⁷⁹⁵ BERRY (A.), « Comment mesurer la précarité énergétique en matière de transport », *La Revue de l'Énergie, préc.*, p. 206.

⁷⁹⁶ *Ibid.* ; la fig. 2, représentant les ménages précaires carburant selon l'indicateur BRDE et l'indicateur TEE, y est également consultable.

⁷⁹⁷ *Ibid.*, p. 207.

⁷⁹⁸ SAHEB (Y.), « Précarité énergétique & Précarité des mobilités. États des lieux en Europe et en France », *préc.*, p. 38.

⁷⁹⁹ Les facteurs en question sont les ressources financières, les dépenses en énergie et les conditions de mobilité ; BERRY (A.), « Comment mesurer la précarité énergétique en matière de transport », *La Revue de l'Énergie, préc.*, p. 208 (tableau 1 relatif aux facteurs de l'indicateur Composite).

⁸⁰⁰ *Ibid.*, pp. 207-208.

⁸⁰¹ Pour « Enquête nationale transports et déplacements 2008 » ; il s'agit d'une enquête réalisée tous les dix à quinze ans par le ministère chargé des Transports et l'Insee.

même, 19 % des ménages sont identifiés comme à risque pour rejoindre leur lieu de travail ou d'études⁸⁰².

475. Avec une étude plus récente, l'on apprend sans surprise qu'« en 2019, les Français ont émis en moyenne 1,45 tonne équivalent CO₂ au cours de leurs déplacements, locaux et longue distance. Le niveau de vie constitue un déterminant majeur du niveau individuel d'émissions : le quart des ménages les plus aisés est à l'origine de 35 % des émissions gaz à effet de serre des mobilités et même de 45 % de celles dues aux voyages. Pour les déplacements du quotidien, le lieu de résidence importe davantage : les habitants des zones rurales, un tiers de la population, génèrent 48 % des émissions. Les femmes, les mineurs et les seniors émettent moins de gaz à effet de serre que la moyenne de la population pour leurs déplacements »⁸⁰³. Par conséquent, les mobilités sont presque autant révélatrices des **inégalités sociales** que peut l'être le logement ; en tout cas, la précarité énergétique en matière de mobilité l'est autant que la précarité énergétique en matière de logement. Au-delà, s'il fallait identifier un autre **point commun** que celui-ci **entre la lutte contre la précarité énergétique en matière de logement et la lutte contre la précarité énergétique en matière de mobilité**, l'on pourrait choisir celui tenant à l'**insuffisance de leur prise en charge**, à la **défectuosité des moyens mis en œuvre**. Cette insuffisance se matérialise tant dans les textes que dans les faits. La loi LOM a permis des avancées bénéfiques et encourageantes, notamment car elle « a introduit les concepts de mobilité inclusive et solidaire ainsi que la garantie de l'accès à la mobilité pour tous grâce à la lutte contre l'enclavement des territoires, les difficultés motrices, physiques, cognitives, économiques, sociales ou culturelles et l'insécurité dans les transports en commun ainsi que l'amélioration de la qualité du service. Cette loi met également en avant un "droit à la mobilité" qui intègre toutes les formes de la mobilité y compris les mobilités actives, partagées et solidaires »⁸⁰⁴. Néanmoins, ce droit n'est pas opposable et ainsi que l'explique l'étude, la loi n'indique pas les actions que les citoyens peuvent engager si les pouvoirs publics ne le respectent pas ; elle constate même que les aides disponibles se concentrent essentiellement sur les primes de remplacement des véhicules individuels par des véhicules moins polluants,

⁸⁰² BERRY (A.), « Comment mesurer la précarité énergétique en matière de transport », *La Revue de l'Énergie, préc.*, p. 208.

⁸⁰³ LEZEC (F.), PEREZ (F.), TREVIEN (C.), « Le quart des ménages les plus aisés à l'origine de 35 % des émissions de gaz à effet de serre des mobilités », *Commissariat général au développement durable*, coll. Datalab essentiel, 6 juill. 2023, p. 1, [en ligne].

⁸⁰⁴ SAHEB (Y.), « Précarité énergétique & Précarité des mobilités. États des lieux en Europe et en France », *préc.*, p. 27.

et sur un mécanisme de gratuité des transports en commun (s'ils existent)⁸⁰⁵. En somme, « pour que la loi LOM soit un instrument de lutte contre la précarité des mobilités, sa révision devrait reconnaître l'existence de cette précarité, la définir, préciser les indicateurs de suivi et les mesures à mettre en place, y compris les moyens financiers pour que les acteurs du terrain puissent travailler »⁸⁰⁶.

476. Sans qu'il soit utile de présenter davantage les enjeux de la précarité en matière de mobilité, nous allons désormais nous attacher à étudier la pertinence de leur intégration à la lutte contre la précarité énergétique : pourquoi la précarité du transport et la précarité du logement d'un point de vue énergétique ne sont-elles pas liées ? surtout, devrait-on en faire une seule et même lutte ?

Paragraphe 2 : L'intérêt potentiel d'intégrer ces enjeux à la lutte contre la précarité énergétique

477. La précarité énergétique est inscrite dans la loi visant à la mise en œuvre du droit au logement, ce qui exclut, *de facto*, la question de la mobilité. **Tout le traitement de la précarité énergétique se concentre, en France, sur les seules problématiques relatives à l'habitat**, « car, effectivement, les mesures de lutte contre la précarité énergétique reposent uniquement sur les enjeux énergétiques du logement, ce qui découle logiquement de l'inscription de la précarité énergétique dans la loi visant à la mise en œuvre du droit au logement »⁸⁰⁷. Une telle distinction entre ces deux phénomènes peut s'expliquer par le fait que **leurs causes ne sont pas tout à fait les mêmes** (en matière de mobilité, elles sont étroitement liées à la localisation du domicile, au lieu de travail/d'études, à l'absence d'alternative à la voiture individuelle, etc.).

478. Cela dit, **ces causes ne sont plus aussi distinctes qu'auparavant** : *primis*, parce que **le prix de l'énergie a nettement augmenté**, qu'il s'agisse d'énergie nécessaire au logement ou d'énergie nécessaire aux déplacements ; *secundo*, parce que **le choix du lieu de vie découle des revenus disponibles**. Plus précisément, les ménages ont de plus en plus tendance à s'éloigner des bassins de vie, car les logements sont de plus en plus accessibles

⁸⁰⁵ *Ibid.*, p. 29.

⁸⁰⁶ *Ibid.*

⁸⁰⁷ LORMETEAU (B.), « Justice énergétique et inégalités : introduction à la vulnérabilité énergétique », *RJE*, 2021/3, vol. 46, p. 548.

à mesure que l'on s'écarte des agglomérations. Or, si leur emploi ou leur lieu d'études se situe dans ces mêmes bassins, les déplacements quotidiens ne sont pas négociables, et peuvent représenter un coût parfois considérable dans le budget du ménage, surtout si l'on y ajoute une éventuelle absence de solutions alternatives, comme des transports en commun. Et, faut-il le préciser, la garantie de droits essentiels, tels que celui de travailler, dépend de la faculté de se déplacer⁸⁰⁸.

479. En ce sens, depuis quelques années, **des auteurs alertent sur la nécessité de prendre en compte ces deux formes de précarité** : « *Les tensions s'additionnent si ce sont les mêmes ménages qui subissent les deux phénomènes et on peut penser que cela est souvent le cas. D'une part, car une majorité des ménages en situation de vulnérabilité énergétique (dans sa dimension chauffage et électricité) vivent en maison individuelle (Rapport Pelletier, 2009⁸⁰⁹) et donc majoritairement dans le périurbain et le rural, où le poids de la mobilité pèse le plus. D'autre part, les deux phénomènes touchent particulièrement les ménages modestes qui ont des revenus moyens mais qui ne sont pas pauvres ; en effet, une majorité des ménages vulnérables (considérés ici dans la dimension chauffage de la vulnérabilité) est propriétaire d'une maison individuelle (Rapp. Pelletier, 2009⁸¹⁰). Enfin, les restrictions et privations de chauffage, qui sont l'un des effets de la précarité énergétique, auront tendance à être aggravées par la hausse des prix du carburant, la mobilité étant plus difficilement remise en cause que la consommation d'énergie dans l'habitat, qui pourra alors servir de soupape d'ajustement (LAU, 2009⁸¹¹)* »⁸¹². Certains vont même plus loin en considérant que « *l'absence d'une politique conjointe du logement et du transport a jeté en pâture aux promoteurs immobiliers et aux fournisseurs d'énergie des millions de foyers aux revenus modestes* », notamment en raison de l'absence d'interdiction légale de vendre des logements énergivores dans des zones, au surplus, insuffisamment desservies en transports en commun et éloignées des services essentiels. Finalement, « *les politiques d'aménagement du territoire, les politiques du logement et de son financement ainsi que les politiques énergétiques mises en place*

⁸⁰⁸ V. not., PITAVAL (N.), « Mobilité solidaire : comment la définir et quelle envergure lui conférer dans un contexte post-LOM ? », in *DGCT Action publique locale et mobilités* (dir. FABRY (A.), MULLER-QUOY (I.), ORANGE (G.), RICHER (C.)), PUG, 2023, pp. 259-260.

⁸⁰⁹ DE QUERO (A.), LAPOSTOLET (B.), « Plan Bâtiment Grenelle. Rapport du groupe de travail Précarité énergétique présenté par Philippe Pelletier », *préc.*

⁸¹⁰ *Ibid.*

⁸¹¹ METTETAL (L.), « Les pratiques énergétiques des ménages périurbains », *Note rapide de l'LAU-IdF*, n°492, nov. 2009, [en ligne].

⁸¹² SAUJOT (M.), « La mobilité, l'autre vulnérabilité énergétique », *Policy Brief - IDDRI*, n°05/2012, mars 2012, p. 2, [en ligne].

ces dernières années [seraient] à l'origine de la double précarité »⁸¹³. En somme, les défis du logement et de la mobilité sont sensiblement les mêmes : « *Au-delà de la qualité des logements, c'est leur situation géographique qui a suscité une grande loi de progrès social, celle relative à la solidarité et au renouvellement urbains*⁸¹⁴ : il devenait urgent de tenter de rompre cette ségrégation sociale que produit le coût d'accès au logement, condamnant ainsi les personnes à ressources modestes à quitter la centralité des villes pour se loger en périphérie. [...] La loi a ainsi, maniant une discrimination positive, obliger à la construction de logements sociaux au cœur des villes, pour y développer une diversité sociale d'occupation des bâtiments, comme de fréquentation des écoles du quartier. Cette loi a permis d'indéniables progrès, même si trop de villes, encore carencées, ont préféré être mises à l'amende plutôt que d'accueillir l'autre. Sans doute faut-il l'adapter aux évolutions urbaines, et par exemple apprécier les quotas de logements sociaux au plan intercommunal »⁸¹⁵. Au demeurant, les enjeux de mobilité sont également prégnants aux abords des zones à faibles émissions, qui accentueraient la vulnérabilité énergétique des ménages résidant en zone rurale, car ils vivent plus souvent dans des passoires thermiques et possèdent plus souvent des véhicules anciens —⁸¹⁶.

480. De surcroît, l'une des principales **conséquences néfastes, pour l'action publique, de la distinction** établie entre ces deux formes de précarité est l'**éparpillement des compétences** : « *Si les aides directes relatives à la précarité énergétique sont majoritairement délivrées par l'État, la compétence mobilité est largement déléguée au couple Région - intercommunalité. De même, le département est chef de file pour organiser les modalités de l'action commune en matière de résorption de la précarité énergétique, alors qu'en matière de mobilité lui revient seule la compétence d'organisation des transports des élèves en situation de handicap. L'articulation des politiques territoriales autour des enjeux d'accès à l'énergie pour répondre aux besoins des logements et de la mobilité n'est donc pas clairement acquise* »⁸¹⁷. Peut-être même que le traitement conjoint de ces deux formes de précarité

⁸¹³ SAHEB (Y.), « Précarité énergétique & Précarité des mobilités. États des lieux en Europe et en France », *préc.*, p. 6.

⁸¹⁴ L'auteur cite : L. n°2000-1208 du 13 déc. 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains, *préc.*

⁸¹⁵ PELLETIER (PH.), « Loger les personnes pauvres », in *Le logement abordable, un impératif pour une société plus inclusive* (dir. BARIOL-MATHAIS (B.)), *préc.*, p. 32.

⁸¹⁶ V. MOLINER-DUBOST (M.), « Le développement des zones à faibles émissions mobilité (ZFE-m) », in *Le droit des mobilités* (dir. FONTENELLE (DE) (L.), MARTIN (S.)), LexisNexis, 2024, p. 321 : « L'acceptabilité sociale des restrictions portées par les ZFE-m pose évidemment difficulté, car d'une manière générale, les ménages et personnes les plus modestes possèdent des véhicules anciens. Le risque d'exclusion concerne également les populations rurales ou périurbaines. [...] ».

⁸¹⁷ LORMETEAU (B.), « Justice énergétique et inégalités : introduction à la vulnérabilité énergétique », *préc.*, p. 550.

faciliterait le travail de rationalisation des compétences. En tout état de cause, nous remarquons les défauts communs des politiques du logement et de la mobilité, car cette dernière souffre aussi d'une gouvernance ambiguë⁸¹⁸. Or, la mobilité solidaire est une politique transversale, de la même manière que peut l'être la lutte contre la précarité énergétique, et doit donc faire l'objet d'un traitement transversal : il faut mobiliser les acteurs du transport, de l'action sociale ou encore de l'aménagement du territoire, étant d'ailleurs entendu que l'action des collectivités publiques en matière d'urbanisme – dans le respect des objectifs du développement durable –, vise à atteindre des objectifs proches des questions qui nous occupent, comme l'équilibre entre les populations résidant dans les zones urbaines et rurales, la lutte contre l'artificialisation des sols ou même la mixité sociale dans l'habitat – en prévoyant des capacités de construction et de réhabilitation suffisantes pour la satisfaction, sans discrimination, des besoins présents et futurs de l'ensemble des modes d'habitat, d'activités économiques, touristiques, sportives, culturelles et d'intérêt général ainsi que d'équipements publics et d'équipement commercial, en tenant compte en particulier des objectifs de répartition géographiquement équilibrée entre emploi, habitat, commerces et services, notamment les services aux familles, d'amélioration des performances énergétiques, de développement des communications électroniques, de diminution des obligations de déplacements motorisés et de développement des transports alternatifs à l'usage individuel de l'automobile⁸¹⁹.

481. Conclusion Section 2. La distinction effectuée entre la précarité énergétique en matière de logement et la précarité énergétique en matière de mobilité ne se justifie pas forcément dans les faits, et ces deux formes de précarité énergétique rencontrent des obstacles plutôt similaires (qu'il s'agisse d'obstacles relatifs aux autorités compétentes, aux dispositifs ou encore aux définitions) ; elles pourraient donc être appréhendées ensemble. Cela permettrait de lutter contre la précarité énergétique dans une dimension systémique et, dès lors, d'en traiter tous les symptômes ; cela permettrait également de trouver des solutions communes à ces deux phénomènes dont les enjeux se rapprochent et se

⁸¹⁸ V. not., ROMBAUTS-CHABROL (T.), « Loi d'orientation des mobilités : de quoi "gouvernance" est-il le nom ? », *RJE*, 2020/1, vol. 45, pp. 12-13 : la compétence transport-mobilité, « *intéressant par nature chaque échelon de l'administration territoriale, souffre en droit positif de son éclatement et peine à s'inscrire dans l'architecture de la décentralisation, renouvelée par la loi de manière erratique depuis 2010* ».

⁸¹⁹ Art. L. 101-2 du code de l'urbanisme.

combinent sensiblement. Toute la question reste de savoir si, à l'heure actuelle, l'action publique de lutte contre la précarité énergétique est en mesure d'accueillir une dimension supplémentaire : la réponse n'est pas très optimiste, en tout cas à court terme⁸²⁰.

⁸²⁰ *Infra*, §1103.

CONCLUSION DU CHAPITRE 1

482. Le caractère particulier de la précarité énergétique, parmi toutes les formes de mal-logement, ne doit pas être rendu invisible par les rapprochements – certes, certains – que l'on peut effectuer avec, par exemple, l'habitat indigne. Ce serait non seulement une erreur, mais, de plus, ce serait contreproductif.

483. En effet, l'identification de la précarité énergétique passe par l'examen de causes intrinsèques au logement et, il s'agit de l'une de ses originalités, par l'examen de causes extrinsèques. Se contenter d'étudier les caractéristiques du bâti laisserait de côté un grand nombre de ménages en situation de précarité énergétique, ou risquant de le devenir, pour des raisons tenant à l'augmentation du prix de l'énergie que leurs ressources financières ne leur permettent pas de suivre.

484. De même, l'autre originalité de la précarité énergétique est qu'elle ne touche pas seulement l'habitat : les questions de mobilité sont étroitement liées à la question du domicile, bien que le droit français soit encore trop frileux à l'idée de reconnaître ces connexions. Pourtant, une telle prise en compte pourrait compléter le traitement de la précarité énergétique au vu des rapports observables, notamment, entre carburant et chauffage, quand les difficultés financières des ménages rendent les arbitrages de dépenses indispensables.

485. Ces deux points centraux que nous avons sélectionnés, pour étudier la particularité des caractéristiques de la précarité énergétique, s'accompagnent d'une autre singularité, à savoir l'enjeu environnemental qui imprègne cette forme de mal-logement.

CHAPITRE 2 : LA SINGULARITE DE L'ENJEU ENVIRONNEMENTAL DE LA PRECARITE ENERGETIQUE

486. La lutte contre la précarité énergétique est une urgence sanitaire et sociale, tant les conditions de vie qu'elle procure sont délétères pour la santé et la situation socio-économique des occupants. Mais, au-delà, il s'agit d'une urgence environnementale dont il faut tenir compte pour mener à bien la transition écologique engagée par l'État. Cette dimension rend d'autant plus pertinente la volonté de prévenir les futures situations de précarité énergétique, en engageant des travaux de rénovation avant même que les logements ne deviennent des passoires thermiques ; cela implique, au demeurant, de mettre à contribution des ménages aux ressources plus confortables. Cependant, il n'est pas simple, au nom de la protection de l'environnement et de la transition écologique, d'inciter ces ménages à réaliser des opérations de rénovation dont ils n'ont pas immédiatement besoin ; il n'est pas simple non plus de pousser les ménages aux ressources modestes à procéder à de tels travaux quand le reste à charge que cela implique est très difficile, si ce n'est impossible, à assumer. Le droit français a intégré ces problématiques, ces obstacles, aux politiques de lutte contre la précarité énergétique – au sens strict – et aux politiques de rénovation thermique du bâti – au sens large –. En effet, la prise en compte des impératifs de rénovation énergétique est déjà tangible en droit positif (**Section 1**).

487. Toutefois, cette même prise en compte reste inachevée, raison pour laquelle la lutte contre la précarité énergétique – bien sûr, étroitement liée à ces impératifs de rénovation thermique – souffre d'une incapacité réelle qui pourrait, pour autant, être résolue (**Section 2**).

SECTION 1 : UNE PRISE EN COMPTE DÉJÀ TANGIBLE EN DROIT POSITIF DES IMPÉRATIFS DE RÉNOVATION ÉNERGÉTIQUE

488. Les particularités de la précarité énergétique, parmi toutes les formes de mal-logement, ne sont pas ignorées par les pouvoirs publics. Ils ont même tout à fait compris que la rénovation énergétique était l'arme principale à la fois pour assainir les conditions de vie des occupants, mais également pour lutter contre le dérèglement climatique. La rénovation thermique du bâti est, dès lors, une action incontournable de la transition écologique. En droit positif, cela se concrétise dans l'établissement d'un plan de rénovation prometteur (§1), ainsi que dans l'actualisation constante des dispositifs (§2).

Paragraphe 1 : L'établissement d'un plan de rénovation prometteur

489. La rénovation énergétique des bâtiments figure au sein des priorités pour réussir la transition écologique que l'État français a entamée. Les objectifs qu'il s'est fixés en ce sens sont ambitieux (A), et les moyens qui les accompagnent, conséquents (B).

A. Des objectifs ambitieux

490. **Pour un aperçu des normes en vigueur.** L'exploitation des bâtiments étant responsable de 18 % des émissions de gaz à effet de serre en France, et représentant 47 % des consommations énergétiques annuelles françaises, la rénovation énergétique du bâti apparaît comme une priorité absolue dans la lutte contre le dérèglement climatique⁸²¹ ;

⁸²¹ V. par ex., FRANCE NATION VERTE, « Accélérer la décarbonation du secteur du bâtiment », *préc.*, p. 4 : « Le secteur du bâtiment représente environ 25 % des émissions de gaz à effet de serre au niveau national, dont 18 % liées à l'exploitation des bâtiments. L'exploitation des bâtiments représente également 47 % des consommations énergétiques annuelles françaises. [...] En 2021, les émissions du secteur se décomposent de la manière suivante : • le secteur résidentiel représente 64 % des émissions directes, c'est-à-dire les 30 millions de résidences principales et les 7,7 millions de résidences secondaires ou vacantes ; • le secteur tertiaire représente 36 % des émissions directes, pour environ 1000 millions de m², soit 315 000 bâtiments. Ces bâtiments sont à 53 % privés et 47 % publics (État, action sociale, collectivités territoriales) ».

précisément, ces pourcentages très élevés justifient les objectifs ambitieux que l'État français s'est donnés⁸²², ainsi que l'entrée en vigueur des normes associées.

491. Les **réglementations thermiques (RT)** ont commencé à apparaître dans notre paysage juridique dans les années 1970. Si l'on souhaite être plus précis quant à leur historique, les éléments déclencheurs furent les chocs pétroliers de 1973 et 1979 ; suivront ensuite, notamment, les réglementations de 1982 et 1988. Pour autant, il faut relever que **celles-ci ne concernaient que les constructions neuves, et non le bâti existant**. Le concernant, les pouvoirs publics ont saisi bien plus tard la nécessité et l'urgence de poser des règles sur la qualité énergétique des bâtiments déjà construits : l'année 2007 a vu paraître une telle réglementation dans un arrêté du 3 mai⁸²³, ultérieurement modifié par un arrêté du 22 mars 2017⁸²⁴. L'objectif de ces normes était d'encadrer les travaux de rénovation des bâtiments résidentiels et tertiaires en fixant des performances énergétiques à respecter⁸²⁵. Pour ne donner que deux exemples des modifications opérées, les dispositions relatives à l'éclairage prévoient désormais qu'il doit être automatiquement éteint dans les bâtiments tertiaires et autres espaces publics (tels que les parkings) ; les exigences de performance thermique pour les parois opaques ont été relevées pour les murs en contact avec l'extérieur, et la zone géographique concernée est prise en compte, car les caractéristiques que doivent présenter ces parois dépendent du climat du lieu en question⁸²⁶.

492. Dorénavant, il existe **trois RT pour les bâtiments déjà construits** : la RT existant par élément qui vise, comme son nom l'indique, des éléments remplacés ou installés (une chaudière, par exemple), et non des travaux globaux. Sont essentiellement concernés les bâtiments de plus de 1000 m² ; la RT travaux embarqués qui, créée par la loi TECV de 2015⁸²⁷, rend obligatoire la réalisation d'une isolation thermique lors de travaux de

⁸²² VIE-PUBLIQUE.FR, « La rénovation énergétique pour répondre aux enjeux climatiques, économiques et sociaux », *préc.*

⁸²³ Arrêté du 3 mai 2007 relatif aux caractéristiques thermiques et à la performance énergétique des bâtiments existants, *préc.*

⁸²⁴ Arrêté du 22 mars 2017 modifiant l'arrêté du 3 mai 2007 relatif aux caractéristiques thermiques et à la performance énergétique des bâtiments existants, JORF n°0072 du 25 mars 2017, texte n°26.

⁸²⁵ VIE-PUBLIQUE.FR, « La rénovation énergétique pour répondre aux enjeux climatiques, économiques et sociaux », *préc.*

⁸²⁶ DREAL PAYS DE LA LOIRE, « La réglementation thermique pour les bâtiments existants évolue au 1^{er} janvier 2018 », mis à jour le 14 déc. 2022, [en ligne].

⁸²⁷ L. n°2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte, *préc.*

rénovation importants (notamment un ravalement de façade ou la transformation d'un garage en pièce habitable) ; la RT existant globale, pour les bâtiments de plus de 1000 m², qui prévoit que lorsque ces derniers font l'objet de travaux de rénovation importants, ils doivent répondre à un objectif de performance globale pour le bâtiment rénové, conformément aux exigences posées par l'arrêté du 13 juin 2008⁸²⁸.⁸²⁹

493. Sans remonter trop loin dans le passé, et si l'on souhaite se concentrer sur les normes relatives au logement, nous pouvons citer la **loi POPE** de 2005⁸³⁰ ; elle dispose notamment, dans son article 3, que « *le premier axe de la politique énergétique est de maîtriser la demande d'énergie afin de porter le rythme annuel de baisse de l'intensité énergétique finale à 2 % dès 2015 et à 2,5 % d'ici à 2030. À cette fin, l'État mobilise l'ensemble des instruments des politiques publiques : - la réglementation, française et communautaire, relative à l'efficacité énergétique évolue dans l'ensemble des secteurs concernés au plus près des capacités technologiques et prévient le gaspillage d'énergie ; [...]* ». Puis, les deux lois Grenelle prendront le relai.

494. La **loi Grenelle I** de 2009⁸³¹ contient un article 2 ainsi rédigé : « *I. – La lutte contre le changement climatique est placée au premier rang des priorités. Dans cette perspective, est confirmé l'engagement pris par la France de diviser par quatre ses émissions de gaz à effet de serre entre 1990 et 2050 en réduisant de 3 % par an, en moyenne, les rejets de gaz à effet de serre dans l'atmosphère, afin de ramener à cette échéance ses émissions annuelles de gaz à effet de serre à un niveau inférieur à 140 millions de tonnes équivalent de dioxyde de carbone. [...]. II. – Les mesures nationales de lutte contre le changement climatique portent en priorité sur la baisse de la consommation d'énergie des bâtiments et la réduction des émissions de gaz à effet de serre des secteurs des transports et de l'énergie. [...]. La maîtrise de la demande d'énergie constitue la solution durable au problème des coûts croissants de l'énergie pour les consommateurs, notamment pour les ménages les plus démunis particulièrement exposés au renchérissement des énergies*

⁸²⁸ Arrêté du 13 juin 2008 relatif à la performance énergétique des bâtiments existants de surface supérieure à 1000 mètres carrés, lorsqu'ils font l'objet de travaux de rénovation importants, JORF n°0184 du 8 août 2008, texte n°1.

⁸²⁹ MIN. DE LA TRANSITION ECOLOGIQUE ET DE LA COHESION DES TERRITOIRES, MIN. DE LA TRANSITION ENERGETIQUE, « Exigences réglementaires thermiques pour les bâtiments existants », 28 sept. 2020, [en ligne].

⁸³⁰ L. n°2005-781 du 13 juill. 2005 de programme fixant les orientations de la politique énergétique, JORF n°163 du 14 juill. 2005, texte n°2.

⁸³¹ L. n°2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement, JORF n°0179 du 5 août 2009, texte n°2.

fossiles⁸³². Le programme d'économies d'énergie dans le secteur du logement comprendra des actions ciblées de lutte contre la précarité énergétique. [...] ». Cependant, « la mise en œuvre d'un tel programme dépend de la capacité des acteurs (collectivités publiques, propriétaires et occupants, fournisseurs d'énergie, associations et services sociaux) à construire une culture commune et à mettre leurs actions en synergie, que celles-ci portent sur le bâti ou visent les occupants, qu'elles soient préventives ou curatives, programmées à court ou à plus long terme, dans une démarche de développement durable »⁸³³. C'est précisément tout le problème de la lutte contre la précarité énergétique : « [...], l'efficacité de l'action publique est entravée par les difficultés qu'éprouvent les pouvoirs publics à répondre globalement et avec des outils appropriés à la complexité des situations de précarité énergétique »⁸³⁴. Quoi qu'il en soit, cette loi Grenelle I comporte différentes mesures et « reprend les engagements du Grenelle de l'environnement, et, s'agissant des secteurs du bâtiment et de l'énergie, arrête les objectifs suivants : [...] ; - la norme de 50 kWh EP/m²/an »⁸³⁵.

495. La loi Grenelle II de 2010⁸³⁶ impose – entre autres – le respect des exigences du label Bâtiment Basse Consommation (BBC) par tous les nouveaux logements, afin que « la consommation en énergie primaire de chaque nouvel édifice d'habitation construit en France ne [dépasse pas] 50 kilowatts heures par mètre carré et par an », qu'il s'agisse de logements collectifs ou de maisons individuelles⁸³⁷.

496. Ensuite, la loi TECV de 2015 (et, avant elle, la loi ALUR de 2014⁸³⁸), dans son titre II (« Mieux rénover les bâtiments pour économiser l'énergie, faire baisser les factures et créer des emplois »), « met en œuvre dix grandes mesures, destinées à atteindre l'objectif de principe posé par le titre I : disposer d'un parc immobilier dont l'ensemble des bâtiments sont rénovés en fonction des normes "bâtiment basse consommation" ou assimilées, à l'horizon 2050 »⁸³⁹. C'est dans l'article 3 de

⁸³² Sur ce point, v. par ex., KROLIK (CH.), « Du mouvement naturel à la production énergétique », *RJE*, 2016/4, n°41, pp. 708-728 (sur la dépendance de la France à l'égard des énergies fossiles et le coût financier que cela représente) : « Cette charge pèse sur le coût de la vie et aggrave la précarité énergétique » (p. 710).

⁸³³ ZITOUNI (F.), « L'éradication de la précarité énergétique, enjeu du développement durable », *préc.*

⁸³⁴ *Ibid.*

⁸³⁵ ORTEGA (O.), MAURUS (P.), « Les contrats de performance énergétique », *LexisNexis*, 2^{ème} éd., 2022, p. 9.

⁸³⁶ L. n°2010-788 du 12 juill. 2010 portant engagement national pour l'environnement, *préc.*

⁸³⁷ BOCCARA (L.), « Focus sur la loi Grenelle 2 : l'évolution écologique des bâtiments va s'accélérer », *Le Particulier*, 25 juin 2010, [en ligne].

⁸³⁸ L. n°2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové, *préc.* ; v. en ce sens, PLAN BATIMENT DURABLE, « Loi Alur et performance énergétique », mai 2014, [en ligne].

⁸³⁹ ORTEGA (O.), MAURUS (P.), « Les contrats de performance énergétique », p. 9, *préc.*

cette loi que l'on trouve l'objectif connu des 500 000 logements rénovés : « *La France se fixe comme objectif de rénover énergétiquement 500 000 logements par an à compter de 2017, dont au moins la moitié est occupée par des ménages aux revenus modestes, visant ainsi une baisse de 15 % de la précarité énergétique d'ici 2020* ».

497. En 2019, la même année que celle de la création de l'Observatoire national de la rénovation énergétique (ONRE), la **loi énergie-climat**⁸⁴⁰ est venue inscrire « *l'urgence écologique et climatique* » à l'article L. 100-4 du code de l'énergie : cet article dispose que pour répondre à une telle urgence, « *la politique énergétique nationale a pour objectifs [, notamment] : 1° De réduire les émissions de gaz à effet de serre de 40 % entre 1990 et 2030 et d'atteindre la neutralité carbone à l'horizon 2050 en divisant les émissions de gaz à effet de serre par un facteur supérieur à six entre 1990 et 2050. [...]. 2° De réduire la consommation énergétique finale de 50 % en 2050 par rapport à la référence 2012, en visant les objectifs intermédiaires d'environ 7 % en 2023 et de 20 % en 2030 ; [...] ; [...] ; 7° De disposer d'un parc immobilier dont l'ensemble des bâtiments sont rénovés en fonction des normes "bâtiment basse consommation" ou assimilées, à l'horizon 2050, en menant une politique de rénovation thermique des logements concernant majoritairement les ménages aux revenus modestes ; [...]* ».

498. Enfin, la **loi Climat et résilience** de 2021⁸⁴¹ est venue insérer, quant à elle, la notion de rénovation énergétique performante à l'article L. 111-1 du code de la construction et de l'habitation : « *17° bis Rénovation énergétique performante : la rénovation énergétique d'un bâtiment ou d'une partie de bâtiment à usage d'habitation est dite performante lorsque des travaux, qui veillent à assurer des conditions satisfaisantes de renouvellement de l'air, permettent de respecter les conditions suivantes : a) Le classement du bâtiment ou de la partie de bâtiment en classe A ou B [...]; b) L'étude des six postes de travaux de rénovation énergétique suivants : l'isolation des murs, l'isolation des planchers bas, l'isolation de la toiture, le remplacement des menuiseries extérieures, la ventilation, la production de chauffage et d'eau chaude sanitaire ainsi que les interfaces associées. [...]* », sauf exceptions expressément citées⁸⁴².

⁸⁴⁰ L. n°2019-1147 du 8 nov. 2019 relative à l'énergie et au climat, *préc.*

⁸⁴¹ L. n°2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets, *préc.*

⁸⁴² Par ex. : « *Toutefois, par exception, une rénovation énergétique est dite performante en application du premier ou de l'avant-dernier alinéa du présent 17° bis : - pour les bâtiments qui, en raison de leurs contraintes techniques, architecturales ou patrimoniales ou de coûts manifestement disproportionnés par rapport à la valeur du bien, ne peuvent pas faire l'objet de travaux de rénovation énergétique permettant d'atteindre un niveau de performance au moins égal à celui de la classe B, lorsque les travaux permettent un gain d'au moins deux classes au sens de l'article L. 173-1-1 et que les six postes de travaux précités*

499. Ces normes sont au service des **objectifs** que l'État français s'est donnés en matière de rénovation énergétique et, plus largement, de transition écologique. En effet, conscients de la responsabilité majeure du secteur du bâtiment dans le dérèglement climatique, les pouvoirs publics visent une **diminution, d'ici l'année 2030, de 40 % des émissions de gaz à effet de serre** du pays (par rapport à l'année 1990), et de **40 % de la consommation énergétique primaire des énergies fossiles** (par rapport à l'année 2012)⁸⁴³. Cela date de la loi TECV, mais en réalité, cette prise de conscience est un peu plus ancienne.

500. Avec ces objectifs de rénovation énergétique, **les passoires thermiques sont prioritairement visées**. Le décret de 2021⁸⁴⁴, pris en application de la loi énergie-climat, est venu prévoir un **seuil énergétique** dans les caractéristiques que doit présenter un logement pour être qualifié de décent. Son article premier prévoit qu'en France métropolitaine, la consommation d'énergie du logement doit être inférieure à 450 kilowattheures d'énergie finale par mètre carré de surface habitable et par an. Un calendrier est prévu pour laisser le temps aux propriétaires de réaliser des travaux de rénovation énergétique : dès le 1^{er} janvier 2023, les logements dont la consommation dépassait ce seuil de 450 kWh ont été considérés comme impropres à la location ; un **gel des loyers** a alors commencé à être appliqué pour obliger les propriétaires des logements classés F et G à réaliser des travaux s'ils désirent augmenter leur loyer. D'ici 2028, le but est que ces logements F et G soient rénovés. En revanche, les logements G sont **interdits de location** depuis 2025, et les logements F le seront en 2028 ; les logements E, quant à eux, seront concernés en 2034. Si un propriétaire souhaite non pas louer, mais vendre un logement F ou G, il doit, depuis 2022, réaliser un **audit énergétique**. Depuis 2025, c'est également le cas des logements E ; les logements D seront concernés en 2034. Enfin, les copropriétaires

ont été traités ; [...] ». Cet article L. 173-1-1, nous le rappelons, comporte un tableau des différentes catégories dans lesquelles peuvent être classés les bâtiments ou parties de bâtiment, de la classe A (Extrêmement performants) à la classe G (Extrêmement peu performants).

⁸⁴³ Art. L. 100-4 du code de l'énergie.

⁸⁴⁴ D. n°2021-19 du 11 janv. 2021 relatif au critère de performance énergétique dans la définition du logement décent en France métropolitaine et pris pour l'application de l'art. 17 de la loi n°2019-1147 du 8 nov. 2019 relative à l'énergie et au climat, *préc.*

doivent réaliser un **DPE à l'échelle de l'immeuble**, et un **plan pluriannuel de travaux** sur dix ans, pour les copropriétés de plus de quinze ans⁸⁴⁵.

501. En somme, « le "*mal-logement*" est régulièrement dénoncé comme l'une des causes de la dégradation de notre environnement. De nombreuses études relèvent que les bâtiments, en général, et les logements, en particulier, sont extrêmement énergivores et émettent une quantité très importante de gaz à effet de serre. [...] »⁸⁴⁶. Les objectifs poursuivis par l'État français paraissent donc adaptés à cette réalité, et pour les atteindre, des moyens conséquents ont été mis en place.

B. Des moyens conséquents

502. Les moyens mis en œuvre pour parvenir à la réalisation des objectifs que les pouvoirs publics se sont fixés en matière de rénovation énergétique sont, d'une part et sans surprise, financiers (1), mais également, d'autre part, extra-financiers (2).

1. Des moyens financiers

503. **Des milliards d'euros sont alloués**, chaque année, à la transition écologique ; le domaine précis de la rénovation énergétique en récolte quelques-uns. En **2023**, 19 milliards d'euros ont été accordés au ministère de la Transition énergétique : « *des moyens historiquement élevés pour atteindre la neutralité carbone d'ici 2050 et renforcer notre souveraineté énergétique* ». Au sein de ce budget ministériel, 2,5 milliards d'euros ont été réservés au financement de MaPrimeRénov', et 1,3 milliard d'euros de crédits aura servi à financer le bonus écologique et la prime de conversion. De plus, 12 milliards d'euros ont été utilisés pour prolonger le bouclier tarifaire sur le gaz et l'électricité, sachant que le ministère finance aussi le Chèque énergie exceptionnel. Pour ajouter davantage de moyens financiers, « *les recettes des énergies*

⁸⁴⁵ VIE-PUBLIQUE.FR, « La rénovation énergétique pour répondre aux enjeux climatiques, économiques et sociaux », *préc.*

⁸⁴⁶ FUCHS-CESSOT (A.), « Logement et environnement », in *Les collectivités territoriales et la protection de l'environnement* (dir. JANICOT (L.)), *préc.*, p. 109.

renouvelables pour l'État, estimées à 38 milliards d'euros en 2023, contribueront à atténuer le coût de ces boucliers tarifaires, estimé à 45 milliards d'euros en 2023 »⁸⁴⁷.

504. Pour l'année **2024**, une enveloppe supplémentaire de 1,6 milliard d'euros était prévue pour MaPrimeRénov'. Il s'agissait là d'une revalorisation de 66 % et, d'ailleurs, *« ces crédits supplémentaires font partie des 7 milliards d'euros supplémentaires qui seront mobilisés par l'État en 2024 pour doubler le rythme de réduction des émissions de gaz à effet de serre de la France et tenir les objectifs pour 2030 »*. En 2024, le budget accordé à la rénovation énergétique des logements était donc de 4 milliards d'euros⁸⁴⁸.

505. Plus largement, c'est le budget alloué à la planification écologique qui se trouve revalorisé pour l'année 2024 : a été conçue, *« à l'échelle nationale, pour la première fois dans l'histoire de notre pays, une planification écologique d'ensemble, secteur par secteur, en étroite association avec l'ensemble des acteurs concernés »*. Le projet de loi de finances réserve ainsi 10 milliards d'euros supplémentaires à la planification écologique, au sein de laquelle nous trouvons le poste de dépenses « Mieux se loger »⁸⁴⁹ : une hausse de 50 % des moyens dédiés à la rénovation énergétique des logements est annoncée, mais également une prolongation de l'éco-prêt à taux zéro jusqu'en 2027, ou encore le dispositif de « seconde vie », lequel *« permettra aux bailleurs sociaux qui engagent des rénovations très ambitieuses de leurs passoires thermiques de prolonger le bénéfice des exonérations de taxe foncière »*⁸⁵⁰. Pourtant, ces évolutions positives sont à relativiser, car les pouvoirs publics peuvent rapidement les contredire, ainsi que le Gouvernement l'a fait en diminuant le budget de MaPrimeRénov' pour 2024 : un milliard d'euros en a été retiré, contrairement à ses intentions initiales⁸⁵¹. Fort heureusement, malgré le contexte

⁸⁴⁷ Pour l'ensemble : MIN. DE LA TRANSITION ECOLOGIQUE ET DE LA COHESION DES TERRITOIRES, MIN. DE LA TRANSITION ENERGETIQUE, « Budget 2023 du ministère de la Transition énergétique : 19 milliards d'euros pour accélérer la décarbonation de nos modes de vie et protéger les Français contre la hausse des prix de l'énergie », 26 sept. 2022, [en ligne].

⁸⁴⁸ CORBEEL (S.), « Ma Prime Rénov' : le budget de l'aide à la rénovation des logements va augmenter en 2024 », *Merci pour l'info*, 14 juill. 2023, [en ligne].

⁸⁴⁹ Aux côtés des autres postes de dépenses suivants : « Mieux préserver l'eau et à la biodiversité », « Mieux se déplacer », « Mieux produire l'énergie » et « Mieux soutenir les territoires ».

⁸⁵⁰ Pour l'ensemble : MIN. DE LA TRANSITION ECOLOGIQUE ET DE LA COHESION DES TERRITOIRES, MIN. DE LA TRANSITION ENERGETIQUE, « 10 milliards d'euros pour la planification écologique », 27 sept. 2023, [en ligne].

⁸⁵¹ V. par ex., EFFY, « MaPrimeRénov' : Bruno Le Maire sabre le budget d'un milliard », 19 fév. 2024, [en ligne] ; ANE (C.), « Coups de rabot sur la rénovation énergétique des logements », *Le Monde*, 20 fév. 2024, [en ligne].

budgétaire, la loi de finances 2025⁸⁵² a épargné MaPrimeRénov' : « *Le budget d'intervention de l'Anah est préservé dans sa totalité, [...]. Avec 4,4 milliards d'euros d'intervention, dont 3,4 milliards d'euros pour MaPrimeRénov', la stabilité budgétaire et réglementaire est donc confirmée* »⁸⁵³.

506. En tout état de cause, cela fait déjà quelques années que **l'État français investit dans les politiques de transition écologique et, pour ce qui nous intéresse, dans les politiques de rénovation énergétique** ; par exemple, après la crise du Covid-19, le plan de relance du Gouvernement avait alloué 6,7 milliards d'euros à ce poste de dépenses pour la période 2021-2022 : 2 milliards pour la rénovation des logements privés avec MaPrimeRénov', 4 milliards pour les bâtiments publics, 500 millions pour le parc locatif social et 200 millions pour les bâtiments tertiaires des TPE (très petites entreprises) et PME (petites et moyennes entreprises)⁸⁵⁴.

507. Aujourd'hui, d'aucuns se félicitent du **succès des aides accordées**, des moyens engagés : « *La politique française de rénovation énergétique se déploie ainsi de manière systémique et globale, gage de son efficacité et de sa capacité à imprégner progressivement l'esprit des Français, des élus et des forces économiques. Grâce à cet ancrage profond, on peut observer une efficacité croissante des actions menées tant sur le plan économique qu'écologique* »⁸⁵⁵.

508. Il faut aussi noter, soit dit en passant, que les opérations de rénovation présentent des **intérêts auxquels nous ne pensons pas immédiatement**, et pourtant : « [...], *cela favorise le recours aux logements anciens rénovés comme alternative à l'étalement urbain et à la construction neuve, lesquels participent à l'artificialisation des sols et renforcent la dépendance à l'automobile* »⁸⁵⁶. Ces avantages sont loin d'être négligeables pour la transition écologique qui nécessite, en effet, de limiter l'urbanisation et l'utilisation de la voiture. Au demeurant, ce moyen de locomotion, nous l'avons vu, pose des difficultés particulières pour certains

⁸⁵² L. n°2025-127 du 14 fév. 2025 de finances pour 2025, JORF n°0039 du 15 fév. 2025, texte n°1.

⁸⁵³ ANAH, « Loi de Finances 2025 : stabilité confirmée pour l'Anah et MaPrimeRénov' », 25 fév. 2025, [en ligne].

⁸⁵⁴ VIE-PUBLIQUE.FR, « La rénovation énergétique pour répondre aux enjeux climatiques, économiques et sociaux », *préc.*

⁸⁵⁵ DELORON ROCARD (A.-L.), MARTIN (F.), « La rénovation énergétique des bâtiments, une politique publique prioritaire en pleine évolution », *préc.*, p. 14.

⁸⁵⁶ DENISE (H.), DOMERGUE (M.), « Logement et énergie : lutter contre la précarité énergétique et participer à la transition écologique », *Informations sociales*, 2022/2, n°206, p. 49.

ménages, et nous voyons là encore que le lien entre automobile et logement, en matière de précarité énergétique, est plutôt cohérent.

509. Il faut dire qu’au-delà de l’aspect purement financier de l’aide à la rénovation énergétique – que nous avons pu découvrir à travers ces quelques exemples –, d’autres types de moyens, extra-financiers cette fois-ci, ont été employés pour accélérer le développement de cette branche importante de la transition écologique.

2. Des moyens extra-financiers

510. Le succès du plan de rénovation énergétique ne dépend pas uniquement du budget qui lui est accordé ; en effet, bien d’autres types de moyens doivent être mobilisés, et les pouvoirs publics en ont conscience, puisqu’ils ont d’ores et déjà réfléchi, notamment, aux **moyens de traiter les difficultés que connaît le secteur du bâtiment.**

511. Effectivement, « *la structuration de la filière de la rénovation énergétique devient un sujet de premier ordre face à des politiques de stimulation de la demande qui se stabilisent à un haut niveau* »⁸⁵⁷. Or, depuis 2016, le secteur de la construction connaît de **fortes tensions en matière de recrutement de main d’œuvre**, tensions au demeurant croissantes⁸⁵⁸ ; par exemple, à propos de « *l’emploi (salariés et intérimaires ETP⁸⁵⁹), près de 100 000 postes seraient détruits dans le secteur à l’horizon 2024-2025* »⁸⁶⁰. Et, « *quant à l’activité en amélioration-entretien, elle affiche un petit tassement en glissement annuel sur le quatrième trimestre 2022, avec + 1,8 % en volume, dont seulement + 1,4 % pour la rénovation énergétique, contre respectivement + 2,1 % et + 1,8 % sur l’ensemble de l’année. De plus, les perspectives pour le début 2023 restent en-deçà de leur moyenne de long terme* »⁸⁶¹. La crise sanitaire n’a pas aidé le secteur du bâtiment, mais elle n’est pas la seule responsable : « *en 2021, 63 % des projets de recrutements du secteur de la construction sont jugés difficiles à satisfaire (contre 45 % tous secteurs confondus), un niveau équivalent à 2018, donc bien avant la crise sanitaire* »⁸⁶².

⁸⁵⁷ DELORON ROCARD (A.-L.), MARTIN (F.), « La rénovation énergétique des bâtiments, une politique publique prioritaire en pleine évolution », *préc.*, p. 13.

⁸⁵⁸ *Ibid.*

⁸⁵⁹ Pour « équivalent temps plein ».

⁸⁶⁰ FFB, « Le ressort du neuf est cassé, l’emploi menacé ! », 12 avr. 2023, [en ligne].

⁸⁶¹ *Ibid.*

⁸⁶² DELORON ROCARD (A.-L.), MARTIN (F.), « La rénovation énergétique des bâtiments, une politique publique prioritaire en pleine évolution », *préc.*, p. 13.

À ce jour, cela ne va guère mieux : « *Malgré des signaux encourageants, tels que le recul des taux d'intérêt moyens des nouveaux prêts immobiliers et le ralentissement de l'inflation à 1,3 % sur un an, les difficultés des artisans du bâtiment se sont accentuées en 2024, ainsi que l'a indiqué la Confédération de l'artisanat et des petites entreprises du bâtiment lors de son point presse. L'artisanat du bâtiment signe, au 4^e trimestre 2024, son septième trimestre de baisse consécutive. L'année s'achève avec un recul moyen de - 3,9 % du volume d'activité, avec une contribution largement négative de la construction neuve (- 8,5 % sur l'année en moyenne). L'entretien-amélioration (60 % du chiffre d'affaires des entreprises artisanales), pourtant plus résilient, recule également et termine l'année sur une tendance moyenne de - 1 %. Les travaux de performance énergétique ne permettent pas de redresser cette tendance générale : d'abord plus résistants que les travaux d'entretien-amélioration dans leur ensemble, ils ont finalement reculé au même rythme que ces derniers au 4^e trimestre (- 1,5 %), enregistrant ainsi un repli de - 0,5 % en moyenne sur l'année 2024* »⁸⁶³.

512. De surcroît, il est nécessaire de **favoriser le développement des compétences des professionnels du secteur**, car le domaine de la rénovation énergétique réclame une expertise particulière. À ce titre, « *c'est [...] une montée en compétence et en productivité qui est attendue dans toute la filière. En France, la productivité du secteur de la construction a chuté de plus de 20 % au cours des vingt dernières années*⁸⁶⁴ »⁸⁶⁵.

513. Pour répondre à ces enjeux, ont été signés des **partenariats entre les professionnels du bâtiment et Pôle emploi**⁸⁶⁶ ; les pouvoirs publics, quant à eux, ont grandement investi dans la **formation**. Par exemple, « *les pactes régionaux d'investissement dans les compétences (PRIC) de dix régions sur les treize existantes en France métropolitaine mentionnent explicitement la rénovation énergétique des bâtiments* ». En outre, l'État développe des **campagnes de communication** à destination des demandeurs d'emploi et des jeunes – futurs travailleurs – pour « *casser les clichés négatifs sur le secteur du bâtiment* ». Par ailleurs, grâce aux **programmes d'investissements d'avenir (PIA) et de certificats d'économies**

⁸⁶³ POPHILLAT (L.), « Coup de rabot dans MaPrimeRénov' et année morose : des artisans du bâtiment sous tension », *Batirama*, 21 janv. 2025, [en ligne].

⁸⁶⁴ Les auteurs citent : OCDE, « Productivité et CUM par principales activités économiques (CITI Rev. 4) - 1995 à 2020 », 2022, [en ligne].

⁸⁶⁵ DELORON ROCARD (A.-L.), MARTIN (F.), « La rénovation énergétique des bâtiments, une politique publique prioritaire en pleine évolution », *préc.*, p. 13.

⁸⁶⁶ Devenu France Travail au 1^{er} janv. 2024.

d'énergie, ainsi qu'au **plan France 2030**, « *l'État montre l'exemple et apporte son plein soutien à l'évolution de toute une filière essentielle à la transition écologique* »⁸⁶⁷. Cependant, sans doute est-il nécessaire de rappeler que les conditions de travail des professionnels du bâtiment ne sont pas des plus saines et sécurisées, et que le BTP présente encore d'immenses problèmes d'accidents du travail non déclarés et de travail dissimulé⁸⁶⁸.

514. Pour donner un dernier exemple de moyens extra-financiers, nous pouvons parler des **actions de sensibilisation aux éco-gestes** dont l'objectif est, comme leur nom l'indique, d'apprendre aux habitants à maîtriser leur consommation d'énergie. De nombreux acteurs ont, en ce sens, mis en place des ateliers et autres formations ; c'est notamment le cas des communes de Saumur⁸⁶⁹ et d'Évian-les-Bains par le biais de leur CCAS.

515. En résumé, le plan de rénovation imaginé par les pouvoirs publics présente des ambitions louables et encourageantes, et les moyens qui les accompagnent semblent sérieux. Cependant, quelques-uns de ces moyens n'ont pas fait leurs preuves ou ont présenté des effets délétères ; ils ont donc été repensés, démontrant ainsi un certain suivi par l'État de son plan de rénovation énergétique.

Paragraphe 2 : L'actualisation constante des dispositifs

516. L'implication de l'État dans la mise en œuvre de son plan de rénovation énergétique des logements se constate également à travers l'actualisation continue des dispositifs qui, s'ils ne sont pas efficaces, ou même néfastes, sont remplacés (A), voire supprimés (B).

⁸⁶⁷ DELORON ROCARD (A.-L.), MARTIN (F.), « La rénovation énergétique des bâtiments, une politique publique prioritaire en pleine évolution », *préc.*, pp. 13-14.

⁸⁶⁸ V. par ex., FOURNIER (L.-A.), « Travail dissimulé : le BTP représente plus de 66 % des redressements », *batiactu*, 8 juin 2023, [en ligne] ; CGT, « Halte aux accidents du travail et à l'hécatombe dans le BTP », 26 avr. 2023, [en ligne].

⁸⁶⁹ VILLE-SAUMUR.FR, « Atelier de sensibilisation autour de la précarité énergétique », 14 sept. 2023, [en ligne] ; LAZAROVA (R.), « Les collectivités se mobilisent en amont des factures d'énergie impayées », *Gaz&enes*, 1^{er} déc. 2022, [en ligne].

A. Des dispositifs remplacés : l'exemple de la substitution de MaPrimeRénov' au CITE

517. Quelques éléments de présentation du CITE (Crédit d'Impôt Transition Énergétique) en propos liminaires (1) nous mèneront, ensuite, à l'explication des raisons de son remplacement par MaPrimeRénov' (2).

1. Présentation du CITE

518. Le CITE a été **conçu en 2014 pour prendre la relève du CIDD (Crédit d'Impôt Développement Durable)** : *« créé en 2005⁸⁷⁰ pour inciter les ménages à réaliser des travaux d'amélioration de l'efficacité énergétique (isolation, chaudière performante, fenêtres à double vitrage, etc.) et d'installation d'équipements utilisant une source d'énergie renouvelable (panneaux photovoltaïques, etc.) dans leur résidence principale, le crédit d'impôt dédié au développement durable (CIDD) leur permet d'être remboursés de 15 à 50 % de leurs dépenses même s'ils ne sont pas imposables. Très rapidement monté en charge, ce crédit d'impôt a rencontré un grand succès auprès des ménages français : entre 2005 et 2010, 6,2 millions de ménages y ont eu recours au moins une fois (ce qui correspond à une résidence sur quatre concernée). La dépense fiscale totale s'élève à 12,0 millions d'euros. [...] »⁸⁷¹. L'objectif était donc déjà, pour ces deux dispositifs de crédit d'impôt, d'**encourager la rénovation thermique des logements privés**, étant entendu qu'ils ne diffèrent pas sensiblement, puisqu'il s'agit davantage d'un changement de nom que d'un changement substantiel. Concrètement, « *tout propriétaire, locataire ou juste occupant à titre gracieux de sa résidence principale construite depuis plus de deux ans, se voyait proposer une réduction d'impôt en fonction des investissements engagés pour des travaux de rénovation... sous réserve que ceux-ci soient réalisés par un artisan RGE (Reconnu Garant de l'Environnement)* »⁸⁷².*

⁸⁷⁰ V., plus précisément, L. n°2004-1484 du 30 déc. 2004 de finances pour 2005, JORF n°304 du 31 déc. 2004, texte n°1.

⁸⁷¹ MAUROUX (A.), « Le crédit d'impôt dédié au développement durable : une évaluation économétrique », *Économie&Prévision*, 2014/1-2, n°204-205, p. 89.

⁸⁷² ENGIE, « Le Crédit d'Impôt Transition Énergétique (CITE) disparaît, remplacé par MaPrimeRénov' », [en ligne].

519. Pour être plus précis, en 2017, une réduction de l'impôt sur le revenu à hauteur de 30 % du montant de l'investissement engagé était appliquée pour tout devis accepté avec acompte avant le 31 décembre 2017 ; l'investissement était plafonné, car dépendant de la composition du foyer. Puis, au fur et à mesure de son existence, le CITE fut **de plus en plus encadré** afin que les travaux et changements d'équipements concernés soient réellement performants : par exemple, en 2018, le changement de fenêtres ne répondant pas à des critères de performance renforcés a perdu son éligibilité au CITE ; en revanche, en 2019, certains travaux ont gagné cette éligibilité, notamment ceux d'installation d'équipements à énergie renouvelable⁸⁷³.

520. Cependant, ce dispositif de crédit d'impôt présentait des inconvénients qui ont justifié son remplacement par une tout autre aide, sous la forme d'une prime cette fois-ci.

2. Justification de la substitution

521. En application de l'article 15 de la loi de finances pour 2020⁸⁷⁴, le CITE s'est vu **remplacé par MaPrimeRénov'**. Cette transformation a connu deux temps : au 1^{er} janvier 2020, les ménages aux revenus modestes ont d'abord été concernés, pour un versement des premières aides dès le mois d'avril, mais un CITE transitoire a continué à s'appliquer pour les ménages non éligibles à la prime jusqu'au 31 décembre de la même année ; au 1^{er} janvier 2021, le CITE fut supprimé et MaPrimeRénov' étendue à tous les ménages⁸⁷⁵.

522. Pour expliquer la **suppression du crédit d'impôt**, le Gouvernement a affirmé que le « *dispositif fiscal [devait] être concentré sur les meilleurs effets leviers et le meilleur rapport coût-bénéfice* ». Or, « *le crédit d'impôt pour les fenêtres, portes d'entrée et volets isolants [était] à ce titre d'une moindre efficacité et [suscitait] des effets d'aubaine car les économies d'énergie [étaient] faibles et l'attrait pour ces travaux [portait] davantage sur l'isolation phonique et le confort (voire la sécurité pour les portes blindées)* » ; raison pour laquelle, « *par souci de cohérence écologique* », le CITE fut recentré sur les travaux

⁸⁷³ *Ibid.*

⁸⁷⁴ L. n°2019-1479 du 28 déc. 2019 de finances pour 2020, *préc.*

⁸⁷⁵ MIN. DE L'ECONOMIE, DES FINANCES ET DE LA SOUVERAINETE INDUSTRIELLE ET NUMERIQUE, « Le crédit d'impôt transition énergétique (CITE) », 30 avr. 2021, [en ligne].

les plus performants d'un point de vue énergétique, entre autres modifications apportées avant sa suppression totale⁸⁷⁶.

523. L'autre intérêt d'un abandon du crédit d'impôt au profit d'une prime était d'**alléger les charges financières pour les ménages** : un crédit d'impôt étant versé bien après la réalisation des travaux, il semblait plus juste de concevoir une prime versée immédiatement après leur achèvement⁸⁷⁷. Ceci dit, pour certains auteurs – comme Jean-Charles ROTOULLIÉ⁸⁷⁸ –, « *c'est l'incitation fiscale qui devrait constituer, comme dans bien des domaines, la clé de voûte d'une rénovation efficace des logements mal isolés* ». Selon lui, si les diverses mesures prévues par la loi énergie-climat⁸⁷⁹ « *sont nécessaires, elles ne semblent pas totalement satisfaisantes* », d'où son constat : il semblait « *indispensable* » que le CITE, à l'époque, « *puisse bénéficier au plus grand nombre (propriétaires bailleurs et occupants)*. *Ce n'est qu'à ce prix que le président de la République tiendra sa promesse de campagne de rénover la moitié des logements passoires d'ici 2022 !* ». Ce n'est donc finalement pas la voie qui a été choisie.

524. De plus, il était reproché à des artisans intervenant dans le domaine des portes blindées de **profiter illégitimement du crédit d'impôt** ; en tout cas, c'est l'une des justifications que le Président MACRON avait avancées. Devant des professionnels du bâtiment, il avait ajouté souhaiter qu'il « *n'y ait pas une rupture brutale sur les portes et fenêtres* », puisque le but était de « *mettre sur pied quelque chose de plus intelligent* » en 2018.

525. Finalement, MaPrimeRénov' est donc entrée en vigueur en 2020. Cette prime est, en réalité, la combinaison du CITE et de l'aide « Habiter mieux Agilité » de l'Anah⁸⁸⁰. Elle

⁸⁷⁶ V. MIN. DE LA TRANSITION ECOLOGIQUE ET SOLIDAIRE, « Paquet solidarité climatique. Quatre mesures écologiques et solidaires », doss. de presse, 19 sept. 2017, p. 9, [en ligne].

⁸⁷⁷ *Ibid.*

⁸⁷⁸ ROTOULLIÉ (J.-CH.), « La loi du 8 novembre 2019 relative à l'énergie et au climat : une nouvelle étape dans la lutte contre les "passoires thermiques" », *préc.*

⁸⁷⁹ *Ibid.* : « Pour les acteurs du secteur, le fait de considérer comme indécents les logements "énergivores" à partir d'un critère de performance énergétique fixé par décret est [...] lourd de conséquences. Le propriétaire sera tenu de rénover son bien, sous peine de mesures judiciaires sévères (réduction du prix du loyer ou suspension de son paiement par exemple) et de ne plus pouvoir le louer. Pour encourager la rénovation des "passoires thermiques", la loi prévoit qu'à partir de 2021 seuls les propriétaires de logements rénovés et moins énergivores (minimum classe E) pourront réviser librement le montant des loyers encadrés. De même, le dispositif de contribution du locataire aux travaux de rénovation énergétique prévu à l'article 23 de la loi du 6 juillet 1989 ne bénéficiera qu'aux propriétaires de logements n'étant plus considérés comme des "logements passoires" ».

⁸⁸⁰ Ce programme « Habiter mieux agilité » était destiné à la réalisation de travaux : « il [visait] à permettre à des ménages en très grande difficulté ou dans une situation d'urgence de s'engager dans un programme de travaux à la carte, puis d'aller progressivement vers un confort thermique, jusqu'à atteindre le plafond de travaux définitifs auquel ils [pouvaient]

peut être demandée par les propriétaires occupants comme bailleurs (les copropriétés sont incluses) de logements construits depuis au moins quinze ans. Seules les résidences principales sont concernées par cette prime, et seuls les travaux de rénovation énergétique sont finançables⁸⁸¹. Il faut aussi préciser que **MaPrimeRénov'** est divisée en trois **parcours** : MaPrimeRénov' Rénovation par geste, MaPrimeRénov' Rénovation d'ampleur et MaPrimeRénov' Rénovation en copropriété⁸⁸².

526. Quelques **conditions** doivent être respectées pour pouvoir bénéficier de MaPrimeRénov' : par exemple, si le propriétaire est bailleur, il doit s'engager à louer son logement dans un délai d'un an et pour au moins six ans suivant la demande de la prime ; s'il est occupant, il doit s'agir de sa résidence principale pendant au moins trois ans à compter de la date de demande du solde de la prime ; pour les copropriétés, il faut que les travaux prévus soient effectués dans les parties communes ou dans les parties privatives déclarées d'intérêt collectif⁸⁸³. De plus, les revenus du foyer sont pris en considération pour calculer le montant de l'aide (la nature des travaux est également l'une des données intervenant dans ce calcul). Dans une logique d'équité, des plafonds de ressources ont été prévus pour tenir compte des différents niveaux de revenus : un code couleur classe les foyers des plus modestes aux plus aisés (MaPrimeRénov' Bleu, Jaune, Violet et Rose)⁸⁸⁴.

527. En 2023, cette prime a poursuivi ces **évolutions** : depuis le 1^{er} janvier de cette même année, l'accompagnement par un tiers de confiance (l'Accompagnateur Rénov') est obligatoire pour l'utilisation du dispositif MaPrimeRénov' Sérénité⁸⁸⁵ (aujourd'hui intégré dans le parcours Rénovation d'ampleur, ou parcours accompagné). Par ailleurs, d'autres modifications ont été opérées, comme la décision de mettre un terme à l'éligibilité de certains travaux et modifications d'équipements à cette aide ; en ce sens, nous pouvons

prétendre » ; pour aller plus loin, v. le rapp. d'information n°399 (2017-2018) de M. Philippe DALLIER, fait au nom de la commission des finances sur l'enquête de la Cour des comptes sur le programme « Habiter mieux », enregistré à la Présidence du Sénat le 4 avr. 2018, [en ligne].

⁸⁸¹ MIN. DE L'ECONOMIE, DES FINANCES ET DE LA SOUVERAINETE INDUSTRIELLE ET NUMERIQUE, « MaPrimeRénov' : la prime pour la rénovation énergétique », 23 juin 2023, [en ligne].

⁸⁸² MIN. DE L'ECONOMIE, DES FINANCES ET DE L'INDUSTRIE, MIN. CHARGE DU BUDGET ET DES COMPTES PUBLICS, « MaPrimeRénov' Parcours accompagné : tout savoir sur cette aide », 17 juill. 2024, [en ligne].

⁸⁸³ V. FRANCE RENOV', « Les aides financières en 2025 », éd. mars 2025, [en ligne].

⁸⁸⁴ *Ibid.*

⁸⁸⁵ V. SERVICE-PUBLIC.FR, « Rénovation globale : MaPrimeRénov' Sérénité », 2 oct. 2023, [en ligne].

citer, par l'exemple, l'achat d'une chaudière à gaz, même à très haute performance énergétique (condensation)⁸⁸⁶.

528. En revanche, il faut bien admettre que l'empilement et le changement constant de nom des dispositifs, dont l'on ne comprend plus très bien ce qu'ils financent et dans quelles conditions, est un véritable problème. Dans un rapport d'information⁸⁸⁷, des parlementaires relèvent eux-mêmes l'**illisibilité provoquée par les changements de nom** des différents programmes et primes : après avoir expliqué que MaPrimeRénov' était le nom donné à la prime de transition énergétique, le rapport explique que l'Anah a renommé ses programmes, notamment les programmes « Habiter mieux », devenus MaPrimeRénov' Copropriété et MaPrimeRénov' Sérénité. De même, il donne en exemple le fait que MPR' « *désigne aujourd'hui, au sens strict, l'aide par geste créée par le décret du 14 janvier 2020, tandis que son pendant pour la rénovation globale s'appelle "MaPrimeRénov' rénovation globale" et l'aide à la pierre correspondante "MaPrimeRénov' Sérénité"* ». Enfin, il note que la Cour des comptes a également constaté que cette utilisation multiple de la formule MaPrimeRénov' pour toutes les aides pouvait « *être source de confusion* »⁸⁸⁸. Après ces remarques, les pouvoirs publics n'ont pourtant pas offert à ces dispositifs la stabilité dont ils avaient, et ont toujours, impérativement besoin.

529. En tout état de cause, la volonté d'actualiser les dispositifs au fur et à mesure de l'expérience de leur utilisation, afin de les perfectionner et de les adapter aux besoins du moment, passe aussi par la suppression pure et simple de certains d'entre eux.

⁸⁸⁶ MIN. DE L'ECONOMIE, DES FINANCES ET DE LA SOUVERAINETE INDUSTRIELLE ET NUMERIQUE, « MaPrimeRénov' : la prime pour la rénovation énergétique », *préc.*

⁸⁸⁷ Rapp. d'information n°2706 (2023-2024) de Mmes Véronique LOUWAGIE et Annie VIDAL, fait par le Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques, sur l'évaluation de l'adaptation des logements aux transitions démographique et environnementale, enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 30 mai 2024, p. 33, [en ligne].

⁸⁸⁸ COUR DES COMPTES, « Le soutien aux logements face aux évolutions climatiques et au vieillissement de la population », communication au Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques (CEC) de l'Assemblée nationale, oct. 2023, p. 16, [en ligne].

B. Des dispositifs supprimés : l'exemple des offres à 1 euro

530. Les dispositifs d'offres à 1 euro seront d'abord présentés (1), avant d'expliquer les raisons pour lesquelles ils ont été supprimés (2).

1. Présentation des dispositifs d'offres à 1 euro

531. Les dispositifs d'offres à 1 euro étaient des aides permettant d'isoler les combles ou les planchers ; ils s'inscrivaient dans une **démarche incitative** dont l'objet était, précisément, d'**encourager les ménages à isoler leur logement** grâce à cette « offre commerciale proposée par des entreprises signataires d'une charte avec le ministère chargé de l'écologie »⁸⁸⁹.

532. Ce dispositif faisait partie intégrante d'une politique d'**incitation à la réduction des consommations** des ménages ; il était, plus exactement, directement rattaché au dispositif des certificats d'économies d'énergie, lequel « est un mécanisme qui oblige les fournisseurs d'énergie (électricité, gaz, fioul, carburants, GPL...) à encourager les travaux d'économies d'énergie auprès des particuliers, des syndicats de copropriété, des collectivités locales, des entreprises... Les fournisseurs d'énergie ont des objectifs à respecter par période de trois ans. S'ils ne les atteignent pas, ils sont pénalisés financièrement par les pouvoirs publics. Pour encourager les particuliers, ces fournisseurs d'énergie accordent des aides financières (primes, bons d'achat, remise, prêt à taux bonifié, subvention...) ou techniques (diagnostic du logement...) »⁸⁹⁰.

533. Ce sont justement ces **CEE** qui finançaient les travaux « à 1 euro ». En effet, en tenant compte de la nature des travaux et du niveau d'amélioration de la performance énergétique du logement, des certificats étaient donnés aux ménages, et les fournisseurs, en échange de ces certificats, leur délivraient une aide financière⁸⁹¹.

534. Pour être tout à fait exact, tous les particuliers n'ont pas bénéficié de l'offre à 1 euro *stricto sensu* ; c'est par un cumul d'aides que cet euro symbolique a pu être suffisant pour

⁸⁸⁹ MIN. DE L'ECONOMIE, DES FINANCES ET DE LA SOUVERAINETE INDUSTRIELLE ET NUMERIQUE, « Isolation à 1 euro : fin de cette offre », modifié le 31 juill. 2023, [en ligne].

⁸⁹⁰ ANIL, « Les certificats d'économies d'énergie », [en ligne].

⁸⁹¹ *Ibid.*

réaliser des travaux d'isolation dans des **foyers très modestes**. Concrètement, ce programme « *consiste pour les professionnels à s'engager à augmenter le niveau des primes pour les ménages modestes ou très modestes, diminuant ainsi le montant restant à leur charge lors de travaux d'isolation. Cette possibilité concerne les opérations engagées jusqu'au 30 juin 2021, pour lesquelles le demandeur des CEE est signataire de la charte d'engagement "Coup de pouce Isolation"*⁸⁹². Le ménage bénéficie en outre de MaPrimeRénov'. C'est ce cumul des aides qui permet in fine aux ménages très modestes de ne payer que 1 euro pour les travaux d'isolation. En effet, si tous les ménages peuvent bénéficier de cette offre "coup de pouce", les montants de primes alloués sont toutefois différenciés selon les niveaux de ressources, les ménages les plus modestes bénéficiant de primes plus importantes »⁸⁹³.

535. Si l'idée derrière cette offre commerciale était intéressante, les choses ont échappé aux pouvoirs publics avec la multiplication des arnaques. Il a, de ce fait, été décidé de supprimer ces dispositifs.

2. Justification de la suppression

536. De plus en plus de **signaux d'alerte** ont été émis à l'encontre de certaines entreprises, suspectées d'**arnaques et autres fraudes**, si bien que la DGCCRF⁸⁹⁴ a décidé d'enquêter. Ainsi, « *en 2018, [elle] a observé un niveau particulièrement élevé de pratiques frauduleuses dans le secteur de la rénovation énergétique (démarchage abusif, défaut d'information sur les tarifs, devis incompréhensibles, crédits camouflés, non-respect des droits des consommateurs...)* »⁸⁹⁵. Elle a, en réalité, enclenché de nombreuses investigations sur ce sujet, et les données relevées étaient particulièrement inquiétantes ; en conséquence, elle a rédigé six injonctions administratives, dix procès-verbaux pénaux et cinq procès-verbaux administratifs⁸⁹⁶. Plus précisément, en 2018, la DGCCRF a noté que sur 469 établissements contrôlés, plus de la moitié (56 %)

⁸⁹² MIN. DE L'ECONOMIE, DES FINANCES ET DE LA SOUVERAINETE INDUSTRIELLE ET NUMERIQUE, « Les primes "coup de pouce énergie" », modifié le 10 août 2023, [en ligne] : « *Les primes "coup de pouce" sont des aides financières aux particuliers attribuées par des fournisseurs d'énergie dans le cadre du dispositif des certificats d'économies d'énergie (CEE), pour financer certains travaux de rénovation énergétique* ».

⁸⁹³ DGCCRF, « Rénovation énergétique : focus sur l'isolation à 1 euro », *La Lettre d'information Concurrence et consommation de la DGCCRF*, n°35, mars-avril 2021, p. 1.

⁸⁹⁴ Pour « Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes ».

⁸⁹⁵ VIE-PUBLIQUE.FR, « La rénovation énergétique pour répondre aux enjeux climatiques, économiques et sociaux », *préc.*

⁸⁹⁶ DGCCRF, « Rénovation énergétique : focus sur l'isolation à 1 euro », p. 1, *préc.*

présentaient « *des anomalies* », et que 1 770 plaintes avaient été déposées. Elle a remarqué que cette donnée avait même augmenté de 20 % par rapport à l'année précédente, et « [touchait] *plus particulièrement les bénéficiaires d'offres de travaux avec des restes à charge très faibles, dits "à 1 euro", promus dans le cadre du dispositif des CEE* »⁸⁹⁷.

537. Plusieurs formes de fraudes ont été dénoncées dans le cadre de cette offre commerciale : tout d'abord, le **démarchage téléphonique abusif**, puisqu'en effet, « *certaines sociétés [démarchaient] les consommateurs sans adhérer au dispositif BLOCTEL*⁸⁹⁸, *donc sans retirer des listes les personnes ne souhaitant pas être démarchées* »⁸⁹⁹ ; par ailleurs, étaient reprochées « *des présentations trompeuses, sur la page d'accueil d'un site internet ou les factures, concernant la qualification du professionnel au label RGE, par la mise en avant du logo notamment* »⁹⁰⁰ ; enfin, pour donner un ultime exemple, nous pouvons parler des **délits de tromperie** : « *[...] les enquêteurs ont constaté des tromperies aggravées sur les qualités essentielles des prestations de services. Il en va ainsi du professionnel qui : - se prévaut de qualifications non détenues dans les faits ; - omet d'informer le consommateur sur le caractère irritant voire cancérigène du produit isolant posé ; [...]* »⁹⁰¹. Bref, de nombreuses pratiques frauduleuses ont eu raison des dispositifs de rénovation à 1 euro, sans parler des travaux ayant été réalisés dans ce cadre, mais d'une façon désastreuse⁹⁰².

538. Face à ce phénomène, **les pouvoirs publics ont décidé de réagir**, notamment en **interdisant le démarchage téléphonique** dans le domaine de la rénovation énergétique ; les sanctions encourues ont également été renforcées en cas de démarchage illicite ou d'appel par un numéro masqué : « *la violation [des] règles est sanctionnée de l'amende administrative*

⁸⁹⁷ VIE-PUBLIQUE.FR, « La rénovation énergétique pour répondre aux enjeux climatiques, économiques et sociaux », *préc.*

⁸⁹⁸ Il s'agit d'une liste mise en place par les pouvoirs publics sur laquelle il faut s'inscrire pour ne plus recevoir d'appels commerciaux indésirables.

⁸⁹⁹ DGCCRF, « Rénovation énergétique : focus sur l'isolation à 1 euro », *préc.*, p. 3.

⁹⁰⁰ *Ibid.*, p. 4.

⁹⁰¹ *Ibid.*

⁹⁰² V. par ex., HELLIO, « Arnaque isolation à 1 euro (combles, murs...) : comment les éviter ? », mis à jour le 29 juin 2023, [en ligne] : « *Des entreprises parfois très bien organisées veulent uniquement récupérer les primes, sans chercher à fournir un travail de qualité. Exemples : isolant mal posé, mauvais matériau utilisé (très dangereux si inflammable), espaces laissés entre les rouleaux, etc. Parfois, le chantier est même laissé inachevé !* ».

prévue à l'article L. 242-16 du code de la consommation (75 000 euros d'amende pour une personne physique et 375 000 euros pour une personne morale) »⁹⁰³.

539. De plus, les conditions entourant la délivrance du label RGE ont été **redéfinies**. Ce label, créé en 2011⁹⁰⁴, « s'adresse aux artisans et entreprises spécialisés dans les travaux de rénovation énergétique, l'installation d'équipements utilisant des énergies renouvelables ou encore, les études liées aux performances énergétiques (diagnostic thermique, audit énergétique, projets d'architecture avec conception bioclimatique...). Cette mention est accordée aux professionnels engagés dans une démarche de qualité par des organismes de qualification ou de certification ayant passé une convention avec l'État et accrédités par le Comité français d'accréditation (Cofrac) »⁹⁰⁵. Or, en raison des pratiques frauduleuses constatées, ce label a été plusieurs fois modifié pour, notamment, durcir les audits des travaux de rénovation⁹⁰⁶ ; c'est donc ce qui a été décidé à compter de 2021 : « les pouvoirs publics renforcent les mesures de contrôle et les sanctions, notamment en cas de malfaçons et de fraudes. Davantage d'audits sont également prévus en cas de non-conformités majeures constatées sur un chantier. Enfin, les organismes de qualification mettent en place une procédure de traitement de toute réclamation ou signalement effectué par un tiers (malfaçon, démarchage abusif, offre mensongère...) »⁹⁰⁷.

⁹⁰³ MIN. DE L'ECONOMIE, DES FINANCES ET DE LA SOUVERAINETE INDUSTRIELLE ET NUMERIQUE, « De nouvelles mesures pour encadrer le démarchage téléphonique », 27 fév. 2023, [en ligne].

⁹⁰⁴ ADEME, « Comprendre la mention "reconnu garant de l'environnement" », mis à jour le 7 janv. 2020, [en ligne] : « Signée en novembre 2011, et amendée en novembre 2013, la charte RGE est portée par l'ADEME, les pouvoirs publics, la FFB, la CAPEB et les organismes de qualifications et certifications QUALIBAT, QUALIT'ENR, QUALIFELEC, CEQUAMI et CERTIBAT » ; v. aussi, D. n°2014-812 du 16 juill. 2014 pris pour l'application du second alinéa du 2 de l'article 200 *quater* du code général des impôts et du dernier alinéa du 2 du I de l'article 244 *quater* U du code général des impôts, JORF n°0164 du 18 juill. 2014, texte n°64 ; v. encore, arrêté du 16 juill. 2014 relatif aux critères de qualifications requis pour le bénéfice du crédit d'impôt développement durable et des avances remboursables sans intérêts destinées au financement des travaux de rénovation afin d'améliorer la performance énergétique des logements anciens, JORF n°0164 du 18 juill. 2014, texte n°67.

⁹⁰⁵ MIN. DE L'ECONOMIE, DES FINANCES ET DE LA SOUVERAINETE INDUSTRIELLE ET NUMERIQUE, « Professionnels du bâtiment : comment obtenir la mention "reconnu garant de l'environnement" (RGE) ? », 15 juin 2023, [en ligne].

⁹⁰⁶ V. D. n°2020-674 du 3 juin 2020 modifiant le décret n°2014-812 du 16 juill. 2014 pris pour l'application du second alinéa du 2 de l'article 200 *quater* du code général des impôts et du dernier alinéa du 2 du I de l'article 244 *quater* U du code général des impôts, JORF n°0137 du 5 juin 2020, texte n°45 ; v. aussi, arrêté du 3 juin 2020 modifiant l'arrêté du 1^{er} décembre 2015 relatif aux critères de qualifications requis pour le bénéfice du crédit d'impôt pour la transition énergétique et des avances remboursables sans intérêt destinées au financement de travaux de rénovation afin d'améliorer la performance énergétique des logements anciens, JORF n°0137 du 5 juin 2020, texte n°46.

⁹⁰⁷ DREAL PAYS DE LA LOIRE, « Réforme du label RGE (Reconnu Garant de l'Environnement) : ce qui change à partir du 1^{er} janvier 2021 », 8 janv. 2021, [en ligne].

540. En outre, les offres à 1 euro ont purement et simplement été remplacées par la généralisation des dispositifs dits « Coup de pouce »⁹⁰⁸. Seulement, les réseaux d'arnaques étaient si importants que, faute de moyens, les pouvoirs publics ont eu le plus grand mal à maintenir une pression, un contrôle suffisants pour endiguer le problème. C'est l'une des raisons pour lesquelles ces dispositifs « Coup de pouce » et le dispositif des CEE ont été modifiés pour **mettre un terme aux offres commerciales à 1 euro à compter du mois de juillet 2021**⁹⁰⁹ ; notons, en ce sens, que « *depuis le 1^{er} juillet 2021, le coup de pouce "isolation des combles et planchers" a été modifié afin de mettre fin aux offres à 1 euro. Il a toutefois été maintenu pour les travaux engagés avant le 30 juin 2022, avec des barèmes moins avantageux* »⁹¹⁰. La décision de supprimer ces offres, dont les avantages n'ont pas réussi à prendre le dessus sur les effets pervers, manifeste, malgré tout, la volonté des pouvoirs publics de s'adapter – progressivement – aux contraintes de la société.

541. **Conclusion Section 1.** Par conséquent, les différentes normes et les différents outils existant en droit positif démontrent que la nécessité de rénover le parc de logements est sérieusement intégrée par les pouvoirs publics ; ces derniers semblent effectivement conscients de l'urgence et dressent un plan ambitieux, accompagné de moyens qu'ils n'hésitent pas à actualiser au besoin. Pour autant, cela reste insuffisant, notamment car ils n'osent pas créer d'obligation de rénover, tant et si bien que la prise en compte des impératifs de rénovation énergétique demeure inachevée.

⁹⁰⁸ V. MIN. DE L'ECONOMIE, DES FINANCES ET DE LA SOUVERAINETE INDUSTRIELLE ET NUMERIQUE, « Les primes "coup de pouce énergie" », *préc.*

⁹⁰⁹ DGCCRF, « Rénovation énergétique : focus sur l'isolation à 1 euro », *préc.*, p. 5 : « *Le ministère de la transition écologique a annoncé en avril 2021 l'arrêt au 1^{er} juillet 2021 des "coups de pouce chauffage" pour l'installation de chaudières gaz très performantes et de radiateurs électriques performants et la prolongation du "coup de pouce isolation" jusqu'au 30 juin 2022. Les conditions de ce dispositif d'aide évoluent au 30 juin 2021, afin de maintenir un soutien financier important à ces opérations, qui se substituent aux offres "à 1€"* ».

⁹¹⁰ MIN. DE L'ECONOMIE, DES FINANCES ET DE LA SOUVERAINETE INDUSTRIELLE ET NUMERIQUE, « Isolation à 1 euro : fin de cette offre », *préc.*

SECTION 2 : UNE PRISE EN COMPTE INACHEVEE DES IMPERATIFS DE RENOVATION ENERGETIQUE

542. « De façon globale, faute d'aides à la hauteur des coûts et d'incitations voire d'obligations claires de passer à l'action, la plupart des ménages, notamment les plus modestes mais pas uniquement, restent à l'écart de ce chantier pourtant prioritaire »⁹¹¹.

543. Ce sont là les deux défauts majeurs de la stratégie de rénovation élaborée par les pouvoirs publics ; la démarche initiale, qui consistait à encourager plutôt qu'à contraindre, n'a pas porté ses fruits. En effet, il est difficile de pousser les ménages aux ressources limitées à rénover leur logement quand les aides financières sont insuffisantes, tout comme il est difficile de pousser ceux dont les ressources sont plus importantes à rénover leur logement quand ce n'est pas obligatoire. Dans les faits, les dispositifs d'incitation sont inadaptés (§1), et les « obligations » de rénover sont peu incitatives (§2).

Paragraphe 1 : Des dispositifs d'incitation inadaptés

544. La lutte contre la précarité énergétique repose en immense partie sur des politiques publiques incitatives, puisque l'objectif premier est que les propriétaires, occupants ou bailleurs, choisissent de rénover leur(s) logement(s). Seulement, les moyens mis en œuvre ne suivent pas les enjeux, car les aides financières destinées à encourager les rénovations sont insuffisantes (A), et cette insuffisance ne favorise pas les travaux performants (B).

A. Les aides financières sont insuffisantes

545. Le reste à charge pour financer les travaux de rénovation thermique demeure trop élevé, ce qui est directement lié aux montants insuffisants des aides proposées. Cette critique est très régulièrement faite aux aides allouées pour réaliser ces travaux de

⁹¹¹ DENISE (H.), DOMERGUE (M.), « Logement et énergie : lutter contre la précarité énergétique et participer à la transition écologique », p. 49, *préc.*

rénovation, en particulier car elles laisseraient de côté les ménages très modestes. La Fondation Abbé Pierre parle d'un « *reste à charge encore accru* »⁹¹² et, ainsi qu'elle le souligne, les **ménages modestes et très modestes** ne peuvent se permettre de tels travaux que s'ils disposent d'un peu d'épargne. Elle donne l'exemple précis du dispositif « Habiter mieux Sérénité » qui « *ne couvre que 30 000 euros de travaux avec une aide maximale de 19 000 euros. Un reste à charge rédhibitoire pour des ménages à faibles ressources* »⁹¹³. Elle précise également que même en cumulant toutes les aides disponibles, il restera 39 % du montant des travaux à payer pour les ménages très modestes et 56 % pour les ménages modestes⁹¹⁴. D'autres relèvent qu'avec le programme « Habiter mieux Sérénité », en 2022, le reste à charge tournait autour de 35 %, alors pourtant que les travaux peuvent atteindre jusqu'à 50 000 euros. Or, « [...] ; la dépense d'une telle somme est inenvisageable pour les ménages bénéficiaires des minima sociaux ou du smic, même étalée à l'aide d'un prêt, dans les cas où un prêt est encore possible pour des ménages en phase d'accession. [...] »⁹¹⁵. Les évolutions pour l'année 2023 ont bien fait passer le plafond de travaux éligibles à « MaPrimeRénov' Sérénité » de 30 000 à 35 000 euros⁹¹⁶, mais elles n'ont pas franchement permis de soutenir davantage les ménages. À ce jour, la situation n'est pas beaucoup plus simple, car le reste à charge demeure perçu comme trop élevé⁹¹⁷, bien que MaPrimeRénov' et l'éco-PTZ puissent maintenant se cumuler⁹¹⁸.

546. Ces critiques – quant au faible montant des aides – s'adressent aussi aux dispositifs mis en œuvre pour les **copropriétés** ; en 2023, bien que désormais éligibles à une PrimeRénov', ces dernières doivent faire face à un reste charge moyen de 70 % (pour les ménages précaires, de surcroît)⁹¹⁹. Dans ces conditions, cette prime « *s'avère moins généreuse*

⁹¹² FOND. ABBÉ PIERRE, « L'état du mal-logement en France », 2023, *préc.*, p. 151.

⁹¹³ *Ibid.*

⁹¹⁴ *Ibid.*, p. 241.

⁹¹⁵ DENISE (H.), DOMERGUE (M.), « Logement et énergie : lutter contre la précarité énergétique et participer à la transition écologique », *préc.*, p. 51.

⁹¹⁶ SERVICE-PUBLIC.FR, « MaPrimeRénov' évolue : les nouveautés en 2023 », 6 fév. 2023, [en ligne].

⁹¹⁷ CAPITAL, « MaPrimeRénov', un dispositif trop complexe qui agace », 16 fév. 2025, [en ligne] : « *En 2024, le coût moyen des travaux des dossiers étudiés par l'Anah était de 55 000 euros, dont près de 20 000 euros de reste à charge pour le ménage après versement des aides. Les subventions de l'Anah dépendent du niveau de revenu du foyer et peuvent couvrir jusqu'à 90 % du montant des travaux pour les plus modestes, mais "le reste à charge est encore un peu trop gros", souligne Clarisse Berger* » (Mme BERGER est chargée d'études Energie et Logement à l'UFC-Que Choisir).

⁹¹⁸ D. n°2025-249 du 19 mars 2025 relatif aux aides de l'Agence nationale de l'habitat, JORF n°0068 du 20 mars 2025, texte n°16.

⁹¹⁹ FOND. ABBÉ PIERRE, « L'état du mal-logement en France », 2023, p. 151, *préc.*

*pour les copropriétaires modestes que les aides précédentes*⁹²⁰, *et même moins que pour des propriétaires-occupants ou bailleurs aisés en logement individuel* »⁹²¹. La Fondation Abbé Pierre relève toutefois que l'Anah elle-même a constaté ce problème, et adopté un nouveau barème en décembre 2022, en doublant les primes individuelles et en augmentant les plafonds de travaux⁹²². Pour certains, la question de l'inégalité entre propriétaires et copropriétaires se pose donc : « [...], *le statut juridique de la copropriété peut constituer un frein certain à la mise en œuvre des mesures de rénovations énergétiques*⁹²³ *en raison de la difficile prise de décision collective au sein d'une copropriété, malgré la règle de la majorité simple, pour engager des travaux généralement très coûteux*⁹²⁴. [...] »⁹²⁵. Pour l'année 2023, le plafond a été augmenté, passant de 15 000 à 25 000 euros ; quant aux primes individuelles versées aux habitants en complément, elles ont été doublées (3 000 euros pour les propriétaires très modestes et 1 500 euros pour les propriétaires modestes)⁹²⁶.

547. Les **HLM** ne sont pas épargnées par cette faiblesse de l'action publique, puisque « *les opérations de rénovation énergétique sont [...] fortement freinées par les coupes budgétaires dont les bailleurs sociaux font l'objet. D'après l'Anah*⁹²⁷, *71 % des bailleurs sociaux ont renoncé, revu à la baisse ou décalé des projets de rénovation thermique au cours des cinq dernières années ; la moitié d'entre eux, en raison de difficultés financières liées en particulier à la RLS [pour Réduction du Loyer de Solidarité]*⁹²⁸ »⁹²⁹. Les organismes HLM ne seraient ainsi capables d'effectuer que 100 000 rénovations par an, alors pourtant qu'ils devraient réaliser 1,5 million de réhabilitations de logements classés E à G d'ici 2034, et 1,5 million de réhabilitations de logements classés D,

⁹²⁰ Cité par le rapport : ADEME, « Financer la rénovation énergétique performante des logements. Propositions d'orientation des politiques publiques (2022-2027) pour un parc "BBC rénovation" ou équivalent en 2050 », rapp. final, oct. 2022, [en ligne].

⁹²¹ FOND. ABBÉ PIERRE, « L'état du mal-logement en France », 2023, p. 151, *préc.*

⁹²² *Ibid.*

⁹²³ Cités par l'auteure : CHAIGNEAU (A.) *et al.*, « La copropriété, vers une transition juridique ? Entre propriété privée et gestion collective, les "mondes sociaux de la copropriété" », rapp. final pour la Direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature - Plan Urbanisme Construction Architecture, déc. 2019, [en ligne] ; BALIVET (B.), « Le changement climatique et l'immeuble », in *Le changement climatique, quel rôle pour le droit privé ?* (dir. HAUTEREAU-BOUTONNET (M.), PORCHY-SIMON (S.)), Dalloz, 2019, p. 259.

⁹²⁴ Cité par l'auteure : CHANTEPIE (G.), « La transition énergétique dans les copropriétés », *AJDI*, 2020, p. 84.

⁹²⁵ LORMETEAU (B.), « Justice énergétique et inégalités : introduction à la vulnérabilité énergétique », *préc.*, p. 547.

⁹²⁶ SERVICE-PUBLIC.FR, « MaPrimeRénov' évolue : les nouveautés en 2023 », *préc.*

⁹²⁷ L'Anah est l'Agence nationale de contrôle du logement social.

⁹²⁸ Cité par le rapport : ANCOLS, « Étude sur la rénovation thermique des logements du parc social », rapp. final, juin 2022, [en ligne].

⁹²⁹ FOND. ABBÉ PIERRE, « L'état du mal-logement en France », 2023, *préc.*, pp. 152-153.

« pour tenir les objectifs officiels, soit 135 000 rénovations performantes par an d'après l'Ancois d'ici 2050 »⁹³⁰. La Fondation Abbé Pierre en conclut que « l'apport de 200 millions d'euros de l'État au Fonds national des aides à la pierre pour la rénovation énergétique en 2023 paraît, au regard de ce contexte et de ces objectifs, bien insuffisant. [...] »⁹³¹.

548. Plus précisément, « dans la continuité du plan de relance 2021-2022, un budget de 200M€ pour l'année 2023 a été adopté par le Fonds national des aides à la pierre afin de financer la rénovation énergétique des logements sociaux », étant précisé que 185 millions d'euros sont destinés à financer la résorption des passoires thermiques du parc social, « et, à titre complémentaire, à financer des restructurations ou réhabilitations lourdes de logements sociaux vétustes ou inadaptés, couplées à une rénovation énergétique globale »⁹³². Or, ainsi que le réclament de nombreux acteurs, il semblerait pertinent de créer une prime dédiée aux HLM, ou « MaPrimeRénov' HLM ». Par exemple, pour Marcel ROGEMONT – président de la Fédération des offices publics de l'habitat (OPH) –, « en 2022, 3,4 Mds€ ont été dépensés pour MaPrimeRénov' ; sachant que les HLM représentent 17 % des résidences principales, nous demandons que 17 % de ces 3,4 Mds nous soient versés »⁹³³.

549. La question du reste à charge est donc dominante dans le débat autour du caractère suffisant des aides aux travaux de rénovation énergétique ; bien qu'il semble évident que les ménages modestes et très modestes ne puissent se permettre de telles dépenses, **les augmentations accordées au montant de ces aides ne sont pas convaincantes**. D'ailleurs, cette critique s'étend désormais aux problématiques estivales – nous y reviendrons –, puisque « [...] le prix de l'énergie ne cesse et ne cessera pas d'augmenter, aggravant la facture énergétique des ménages non seulement en hiver mais, de plus en plus, également en été avec le développement incontrôlé de la climatisation »⁹³⁴.

⁹³⁰ Ibid., p. 153.

⁹³¹ Ibid.

⁹³² MIN. DE LA TRANSITION ECOLOGIQUE ET DE LA COHESION DES TERRITOIRES, MIN. DE LA TRANSITION ENERGETIQUE, « Logements locatifs sociaux : restructuration lourde et rénovation thermique », 3 mai 2023, [en ligne].

⁹³³ FED. DES OPH, « Édito », *La lettre institutionnelle Éclairage*, n°6, fév. 2023, p. 1, [en ligne].

⁹³⁴ DENISE (H.), DOMERGUE (M.), « Logement et énergie : lutter contre la précarité énergétique et participer à la transition écologique », p. 49, *préc.*

550. Plus encore, le fossé qui sépare les capacités financières des différentes catégories de ménages est davantage creusé par une **répartition peu équitable des aides aux travaux**. En effet, les défauts que présentait le CITE sur le plan social n'ont pas été réglés par son remplacement par MaPrimeRénov'. Il lui était reproché de fonctionner « *sans ciblage social* »⁹³⁵, et pour cause : « *différentes études*⁹³⁶ *montraient que les principaux bénéficiaires de ce crédit d'impôt n'étaient pas des ménages en situation de précarité énergétique, notamment car, versé sous forme de crédit d'impôt, le ménage devait alors avancer à ses frais les travaux* »⁹³⁷. Finalement, le CITE « *bénéficiait davantage aux ménages favorisés* »⁹³⁸. Or, si MaPrimeRénov' présente les avantages considérables de s'adresser à tous les ménages, et de ne plus les obliger à attendre parfois une année complète pour obtenir cette aide financière que représentait le crédit d'impôt, elle n'est pas parfaitement équitable pour autant : effectivement, « *bien loin du 10 % du reste à charge promis, après mobilisation de toutes les aides (y compris CEE et aides locales), c'est en moyenne 33 % du montant des travaux qu'il reste à payer aux ménages très modestes (52 % pour les ménages modestes), d'après les calculs de France Stratégie en 2021*⁹³⁹ »⁹⁴⁰. Les **fractures sociales** persistent, et seule une augmentation des aides à la hauteur des défis que représente la transition écologique pourrait conduire à les supprimer ou, *a minima*, les atténuer.

551. Inévitablement, l'insuffisance des aides financières proposées pour rénover les logements ne pousse pas à la réalisation de travaux énergétiquement performants, loin s'en faut.

⁹³⁵ *Ibid.*

⁹³⁶ Cité par l'auteure : CGDD, « Le crédit d'impôt développement durable : 1,4 million de bénéficiaires en 2010, très majoritairement propriétaires de maisons individuelles », *Le point sur*, n°147, oct. 2012, [en ligne].

⁹³⁷ LORMETEAU (B.), « Justice énergétique et inégalités : introduction à la vulnérabilité énergétique », p. 547, *préc.*

⁹³⁸ FOND. ABBE PIERRE, « L'état du mal-logement en France », 2023, *préc.*, p. 150.

⁹³⁹ Cité par le rapport : FRANCE STRATEGIE, IGF, « Comité d'évaluation du plan France Relance », premier rapp., oct. 2021, [en ligne].

⁹⁴⁰ FOND. ABBE PIERRE, « L'état du mal-logement en France », 2023, p. 150, *préc.*

B. L'insuffisance des aides ne favorise pas les travaux performants

552. Depuis que la nécessité de rénover les passoires thermiques a fait sa place dans les politiques publiques, le nombre de rénovations n'était, chaque année, pas révélateur de l'enjeu : par exemple, « en 2019, les rénovations subventionnées par l'Agence nationale de l'habitat (Anah) via le programme Habiter Mieux Sérénité à destination des ménages modestes et très modestes stagnaient encore à 41 000 »⁹⁴¹. Si ce nombre augmente aujourd'hui, il n'en demeure pas moins que les chiffres sont faussés : en effet, les **petits travaux de rénovation** sont comptabilisés, alors pourtant que ne devraient l'être que les rénovations énergétiquement performantes, voire très performantes. Or, « seulement 19 % des chantiers concerneraient des passoires thermiques et, pendant la période 2012-2016, seuls à 0,2 % des logements ont bénéficié chaque année de rénovations performantes (Haut Conseil pour le climat, 2020)⁹⁴² »⁹⁴³. Ainsi, « les rénovations sont nombreuses mais insuffisamment "performantes" »⁹⁴⁴.

553. MaPrimeRénov' serait en cause, en ce qu'elle « [aurait] beaucoup reposé sur la **massification de simples "gestes"** de rénovation isolés et insuffisamment efficaces (changer la chaudière, isoler les combles, changer de fenêtres...) : ils concerneraient 86 % des 650 000 travaux financés avec MPR, en 2021, au détriment de la performance à long terme que permet une rénovation globale »⁹⁴⁵. Cette critique adressée à MaPrimeRénov' était déjà, à l'époque, adressée au CITE ; il lui était notamment reproché de ne pas fixer de critères de performance, et avec MaPrimeRénov', les choses ne se sont pas sensiblement améliorées⁹⁴⁶. Effectivement, avec cette prime, les petits gestes sont mieux pris en charge d'un point de vue financier⁹⁴⁷, ce qui n'encourage pas les rénovations globales et réellement performantes. Nous l'avons vu, les

⁹⁴¹ DENISE (H.), DOMERGUE (M.), « Logement et énergie : lutter contre la précarité énergétique et participer à la transition écologique », *préc.*, p. 50.

⁹⁴² Plus précisément, HAUT CONSEIL POUR LE CLIMAT, « Redresser le cap, relancer la transition », rapp. annuel, juill. 2020, p. 52, [en ligne].

⁹⁴³ DENISE (H.), DOMERGUE (M.), « Logement et énergie : lutter contre la précarité énergétique et participer à la transition écologique », p. 50, *préc.*

⁹⁴⁴ FOND. ABBE PIERRE, « L'état du mal-logement en France », 2023, *préc.*, p. 148.

⁹⁴⁵ *Ibid.* ; v. aussi, DENISE (H.), DOMERGUE (M.), « Logement et énergie : lutter contre la précarité énergétique et participer à la transition écologique », p. 50, *préc.*

⁹⁴⁶ *Ibid.*, DENISE (H.), DOMERGUE (M.), « Logement et énergie : lutter contre la précarité énergétique et participer à la transition écologique ».

⁹⁴⁷ FOND. ABBE PIERRE, « L'état du mal-logement en France », 2023, p. 148, *préc.*

aides ont été revalorisées, mais cela reste faible. D'ailleurs, la Fondation Abbé Pierre souligne que « *les rénovations les plus performantes, permettant d'atteindre le niveau BBC, restent rarissimes* »⁹⁴⁸ ; elle donne quelques chiffres de l'Anah pour illustrer son propos : en 2021, seules 922 rénovations bénéficiant du « bonus BBC » ont été effectuées avec MaPrimeRénov' – soit 0,14 % des logements concernés –. Par ailleurs, ces rénovations n'ont visé que 2 782 logements en copropriété et 2 988 logements éligibles à MaPrimeRénov' Sérénité. Pourtant, lors de l'année 2021, 700 000 logements ont été considérés comme « rénovés » ... De ce fait, « *pour la plupart, il sera donc nécessaire d'engager de nouveaux travaux dans les prochaines années si l'on veut que tout le parc soit porté au niveau BBC ou équivalent en 2050* »⁹⁴⁹.

554. Le dernier rapport de la Fondation Abbé Pierre – en 2025 – soulignait même que « [...] *les professionnels du bâtiment ont obtenu le **rétablissement du financement de simples gestes de rénovation dans des passoires thermiques, au moins jusqu'en 2026***⁹⁵⁰, au nom de la simplicité et de l'activité du secteur. Mais de nombreuses organisations regrettent que cette décision ait été prise sans concertation avec l'ensemble des acteurs et sans analyse territorialisée du dispositif initialement mis en œuvre. En effet, le retour aux aides financières pour les mono-gestes, notamment l'installation de pompes-à-chaleur dans des passoires, ne peut garantir la cohérence et la qualité des projets de rénovation menés par les particuliers, lorsqu'ils ne sont pas correctement accompagnés »⁹⁵¹.

555. La seule solution semble donc être une **réelle augmentation du montant des aides** financières, parce que le rythme des rénovations performantes ne s'accélérera pas « [...] *tant que les foyers très modestes et ceux en grande précarité, premiers concernés par la précarité énergétique, sont ceux qui s'engageront le moins dans des rénovations globales et performantes* »⁹⁵².

556. De plus, parallèlement à cette nécessité d'accorder un budget plus conséquent à la rénovation énergétique des logements, une autre problématique doit aujourd'hui être plus

⁹⁴⁸ Ibid., p. 149.

⁹⁴⁹ Ibid., pp. 149-150.

⁹⁵⁰ V. D. n°2024-1143 du 4 déc. 2024 modifiant le décret n°2020-26 du 14 janv. 2020 relatif à la prime de transition énergétique, *préc.*

⁹⁵¹ FOND. ABBÉ PIERRE, « L'état du mal-logement en France », *30^{ème} rapp. annuel*, 2025, p. 147, [en ligne].

⁹⁵² FOND. ABBÉ PIERRE, « L'état du mal-logement en France », 2023, p. 150, *préc.*

sérieusement prise en compte : il s'agit des lacunes que présentent les « obligations » de rénover qui ne sont, en réalité, que peu incitatives.

Paragraphe 2 : Des « obligations » de rénover peu incitatives

557. Les obligations de procéder à des travaux de rénovation énergétique n'ont de véritablement obligatoire que le nom, si l'on considère qu'est obligatoire ce « *à quoi l'on ne peut se soustraire [...], ce] qui est exigé par la loi, les institutions, imposé par des conventions sociales* »⁹⁵³. En l'occurrence, il n'existe pas d'obligations de rénover réellement contraignantes (A), alors pourtant que de telles obligations semblent désormais absolument nécessaires (B).

A. L'absence d'obligations de rénover réellement contraignantes

558. Les obligations de rénover ne sauraient être suffisamment contraignantes avec les dispositifs, vaguement coercitifs, qui les accompagnent (1). Seulement, cela peut s'expliquer par la conciliation délicate qu'il s'agit d'opérer avec le droit de propriété (2).

1. Des dispositifs vaguement coercitifs

559. Trois dispositifs en particulier semblent jouer en faveur d'une rénovation massive des bâtiments, mais ne sont finalement pas assez fructueux : les obligations de rénover à proprement parler (a), l'interdiction de mise en location (b) et le gel des loyers (c).

a. Les obligations de rénover n'en sont pas vraiment

560. « *La Convention Citoyenne pour le climat a réuni 150 personnes, toutes tirées au sort ; panel représentatif de la diversité de la population française. Elles avaient pour mandat de définir une série de mesures permettant d'atteindre une baisse d'au moins 40 % des émissions de gaz à effet de serre d'ici 2030 (par rapport à 1990), dans un esprit de justice sociale. Après plus de 8 mois de travail, d'auditions et de*

⁹⁵³ LAROUSSE, « Obligatoire », *Dictionnaire*, [en ligne].

débats, les 150 membres de la Convention Citoyenne pour le Climat rendent leurs propositions au gouvernement »⁹⁵⁴. Parmi ces propositions figure précisément celle de rendre obligatoire la rénovation énergétique globale des bâtiments d'ici 2040⁹⁵⁵ ; les membres « *préconisent [...] d'aller au-delà des leviers incitatifs en mettant en place des obligations de rénover progressives, qui contraindraient certains propriétaires à rénover leurs logements dès 2024, et en ciblant en priorité la résorption des passoires thermiques avant 2030 (conformément d'ailleurs à la loi Énergie-Climat, votée en 2019*⁹⁵⁶, *qui fixe l'objectif de rénover toutes les passoires énergétiques d'ici à 2028)* »⁹⁵⁷.

561. Cette proposition n'a pas été reprise avec le même enthousiasme par les pouvoirs publics ; à **ce jour, aucune véritable obligation de rénover n'existe**. Plus encore, « [...] *le président de la République a fini par admettre devant la Convention citoyenne qu'il était opposé à une obligation de rénover généralisée, invoquant l'absence de politique d'aide à la rénovation suffisante à destination des propriétaires occupants et ce, afin de ne pas pénaliser les plus modestes. Semblant reconnaître ses propres insuffisances, l'exécutif transforme alors en justification cet aveu de carence* »⁹⁵⁸. Ainsi, la loi Climat et résilience⁹⁵⁹, qui a suivi la Convention citoyenne, n'a pas été aussi ambitieuse que les propositions émises dans le rapport, et les pouvoirs publics n'ont pas saisi l'opportunité d'accélérer la transition écologique grâce à des rénovations massives rendues obligatoires.

562. Les objectifs ne pourront jamais être atteints sans moyens à la hauteur, et ces moyens ne sont pas uniquement financiers : la loi doit instituer des obligations contraignantes de rénover, ce que celle de 2021 – la loi Climat et résilience – n'a donc pas fait. Au contraire, elle a prévu des obligations somme toute peu convaincantes, et sûrement pas de nature à inquiéter les propriétaires récalcitrants : « [...] *seuls les bailleurs se voient assigner des obligations de rénover les passoires mises en location mais à des dates relativement lointaines (2025 pour les logements*

⁹⁵⁴ CONV. CITOYENNE POUR LE CLIMAT, « Les propositions de la Convention Citoyenne pour le Climat », [en ligne].

⁹⁵⁵ CONV. CITOYENNE POUR LE CLIMAT, « Les propositions de la Convention Citoyenne pour le Climat », rapp., *préc.*, pp. 266 et s.

⁹⁵⁶ L. n°2019-1147 du 8 nov. 2019 relative à l'énergie et au climat, *préc.*

⁹⁵⁷ DENISE (H.), DOMERGUE (M.), « Logement et énergie : lutter contre la précarité énergétique et participer à la transition écologique », *préc.*, pp. 50-51.

⁹⁵⁸ *Ibid.*, p. 51.

⁹⁵⁹ L. n°2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets, *préc.*

classés G et 2028 pour les logements classés F à la suite du diagnostic énergétique) et avec des obligations finalement peu contraignantes »⁹⁶⁰.

563. Pourtant, introduire une véritable obligation de rénover permettrait de répondre à l'OVC que constitue la possibilité pour toute personne de disposer d'un logement décent ; « [elle] *apparaîtrait pour ce qu'elle est : l'obligation pour les pouvoirs publics de rendre effectif le droit à un logement décent pour tous, qu'il s'agisse des locataires qui souhaiteraient entreprendre des travaux mais n'en ont pas le pouvoir ou des propriétaires-occupants qui n'en ont pas les moyens* »⁹⁶¹.

564. Si ces obligations de rénover ne sont pas respectées, le logement ne peut être mis en location. Pourtant, cette sanction n'est pas aussi radicale en pratique.

b. L'interdiction de mise en location n'est qu'une façade

565. Les passoires thermiques non rénovées dans le délai imparti sont interdites à la location. Cela semble particulièrement propice à pousser les bailleurs à procéder à des rénovations. Or, dans les faits, ce n'est pas nécessairement le cas, puisque les logements en situation de précarité énergétique sont considérés comme indécents, conformément au décret relatif aux caractéristiques du logement décent⁹⁶² ; et, en matière d'indécence, il revient aux occupants locataires de saisir le juge judiciaire « *pour demander une baisse de loyer ou des travaux, ce qu'ils font rarement. La mesure est assez peu dissuasive pour les bailleurs* »⁹⁶³. Ainsi, « *ce qui est présenté comme une "interdiction de mise en location" consiste simplement, dans les faits, à déclarer ces logements "indécents", au sens du décret Décence. Or, de nombreux logements*

⁹⁶⁰ DENISE (H.), DOMERGUE (M.), « Logement et énergie : lutter contre la précarité énergétique et participer à la transition écologique », p. 51, *préc.*

⁹⁶¹ *Ibid.*, p. 53.

⁹⁶² D. n°2002-120 du 30 janv. 2002 relatif aux caractéristiques du logement décent pris pour l'application de l'art. 187 de la loi n°2000-1208 du 13 déc. 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains, *préc.* ; D. n°2017-312 du 9 mars 2017 modifiant le décret n°2002-120 du 30 janv. 2002 relatif aux caractéristiques du logement décent pris pour application de l'art. 187 de la loi n°2000-1208 du 13 déc. 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains, JORF n°0060 du 11 mars 2017, texte n°31 : la notice de ce décret dispose que « [...] le logement est ainsi qualifié d'énergétiquement décent pour des raisons intrinsèques à sa conception (étanchéité à l'air et aération correctes) et indépendamment de son mode d'occupation et du coût de l'énergie ».

⁹⁶³ DENISE (H.), DOMERGUE (M.), « Logement et énergie : lutter contre la précarité énergétique et participer à la transition écologique », p. 51, *préc.*

"indécents" sont loués en permanence »⁹⁶⁴. La solution pourrait être de considérer les passoires les moins bien classées comme insalubres, et non pas seulement indécentes.

566. Une autre mesure, consistant à geler le montant des loyers, n'est pas aussi intéressante qu'il n'y paraît ; en tout état de cause, elle ne permettra pas de massifier les rénovations énergétiques.

c. Le gel des loyers n'est pas un dispositif convaincant

567. **Présentation du dispositif.** Depuis le décret du 29 juillet 2022, relatif à l'évolution de certains loyers dans le cadre d'une nouvelle location ou d'un renouvellement de bail⁹⁶⁵, le dispositif dit de « gel des loyers » est apparu dans le paysage juridique pour inciter les bailleurs, davantage encore, à rénover les passoires thermiques ; cet outil s'inscrit d'ailleurs dans les mesures de la loi Climat et résilience (art. 159). Ne peuvent ainsi plus être augmentés, depuis le 24 août 2022 pour la métropole et le 1^{er} juillet 2024 pour l'Outre-mer, les **loyers des logements classés F ou G**, et ce que les contrats de location soient en cours, renouvelés ou reconduits, ou bien nouveaux. L'encadrement des loyers lors d'une relocation ne jouait, jusqu'alors, que dans les zones tendues ; dorénavant, l'ensemble du territoire national est concerné.

568. D'autres mesures sont également prévues, notamment celle qui consiste à **interdire l'indexation du loyer** des passoires thermiques. Cette clause ne disposant pas de définition légale, « la jurisprudence s'est efforcée à [la] définir »⁹⁶⁶ : « La clause d'échelle mobile [...] est une stipulation par laquelle les parties s'accordent sur l'indexation du loyer, permettant une révision automatique en cours de bail selon une périodicité convenue. La clause s'applique de plein droit, sans formalité, à condition que soient prévus un indice et une périodicité et que les termes employés ne laissent aucun doute sur le caractère automatique de la révision [...] »⁹⁶⁷. Depuis le 24 août 2022, la performance énergétique

⁹⁶⁴ *Ibid.*

⁹⁶⁵ D. n°2022-1079 du 29 juill. 2022 relatif à l'évolution de certains loyers dans le cadre d'une nouvelle location ou d'un renouvellement de bail, pris en application de l'art. 18 de la loi n°89-462 du 6 juill. 1989, JORF n°0175 du 30 juill. 2022, texte n°55.

⁹⁶⁶ CHAVANCE (E.), « Le nouveau régime des clauses d'indexation », *Loyers et copr.*, n°2, étude 2, fév. 2014, p. 7.

⁹⁶⁷ Citée par l'auteure : C.A. Nancy, 6 mars 2000, n°96/01217, *Michel-Bernard c. Durand* : JurisData n°2000-143521.

est prise en compte ; auparavant, elle n'intervenait aucunement dans la mise en œuvre de ce dispositif. Par conséquent, le loyer sera gelé, qu'il s'agisse d'un contrat de relocation – donc d'un nouveau bail – ou d'un contrat en cours.

569. Critique du dispositif. Peu de logements sont finalement concernés par ce dispositif de gel des loyers. En effet, il ne vise **que les baux signés ou renouvelés après le 24 août 2022**, ce qui exclut tous les baux antérieurs, même signés quelques jours avant cette date. Le problème est le suivant : « *il faudra donc attendre 3 ans que tous les baux se renouvellent pour toucher tous les logements locatifs...* »⁹⁶⁸ ; autrement dit, il faudra attendre le terme de ces contrats de location, ce qui nous mène à l'année 2025, et nous pourrons bientôt connaître le nombre de baux concernés.

570. En outre, le DPE n'étant obligatoire, pour la signature d'un bail locatif, que depuis 2007⁹⁶⁹, beaucoup de locataires n'intègrent pas le périmètre de cette mesure. Effectivement, la loi Climat et résilience vise le loyer des logements classés F et G, mais sans DPE, il n'est **pas possible d'identifier la classe énergétique des logements loués avant 2007**. Cette problématique a d'ailleurs fait l'objet d'une question parlementaire⁹⁷⁰, qui restera sans réponse en raison d'une fin de mandat.

571. De plus, d'aucuns s'inquiètent des **effets potentiellement négatifs** de cette mesure, lesquels sont relativement classiques en matière de marché immobilier : le gel des loyers va-t-il entraîner une diminution de l'offre de logements ? cette raréfaction sera-t-elle responsable d'une hausse généralisée des loyers ? Ces questions sont légitimes et méritent d'être posées.

572. En tout état de cause, le gel des loyers ne pourra pas, à lui seul, lutter contre la précarité énergétique, mais il ne s'agit pas de son objectif ; ce dispositif a plutôt pour ambition d'inciter les propriétaires bailleurs à réaliser des travaux de rénovation. Seulement,

⁹⁶⁸ RAPPEL, « "Interdiction" de location des passoires énergétiques : une mise en œuvre pas si évidente », 15 mars 2023, [en ligne] ; source citée : LAGRANGE (G.), « Comment opérationnaliser l'intégration d'un seuil de performance énergétique dans le décret Décence ? », intervention lors des Journées RAPPEL, 24 nov. 2022.

⁹⁶⁹ Arrêté du 3 mai 2007 relatif au diagnostic de performance énergétique pour les bâtiments existants à usage principal d'habitation proposés à la location en France métropolitaine, *préc.*

⁹⁷⁰ Question écrite n°1378 de M. Fabien LAINE, « Diagnostic de performance et gel des loyers », JO du 20 sept. 2022, p. 4118.

les exceptions laissent de côté un nombre important de logements, ce qui nuit à la pertinence d'une telle mesure. Quoi qu'il en soit, en l'absence de recul suffisant – son entrée en vigueur étant encore récente –, il n'est pas possible de déterminer s'il portera ses fruits, au moins pour les logements qui intègrent son champ d'action.

573. Nous pouvons ainsi constater que les dispositifs imaginés pour accélérer les rénovations énergétiques ne sont que peu coercitifs. L'une des raisons avancées est celle de l'existence du droit de propriété, lequel rend délicates l'instauration et, surtout, l'acceptation d'obligations réellement contraignantes.

2. *La question de la conciliation avec le droit de propriété*

574. L'obligation de rénover ne serait pas une mesure très populaire, faut-il le préciser ? Par exemple, certains s'inquiètent de la mise en vente des logements concernés par cette obligation : « [...] *il va s'opérer un vaste mouvement de mise en vente des logements recalés de nature à entraîner une double peine, savoir en fonction du critère inverse de la rareté haussière la baisse notable du prix recueilli par les vendeurs, du fait de l'afflux de biens de mauvaise qualité offerts à l'achat ?* »⁹⁷¹ ; de même, est rappelée « *l'existence de nombreuses obligations qui s'imposent déjà pour des raisons de sécurité et de santé ; la performance énergétique s'y ajouterait, ce qui deviendrait trop lourd* »⁹⁷² ; surtout, pour ce qui nous intéresse ici, les plus critiques invoquent la **nécessité de respecter le droit de propriété**⁹⁷³, **lequel a valeur constitutionnelle**⁹⁷⁴.

575. Il est souvent rappelé que « *la question de la compréhension et de l'acceptabilité sociale est un élément central du débat* »⁹⁷⁵, et que « *l'idée la mieux partagée est que nos compatriotes ne respectent correctement une obligation que dès lors qu'ils sont convaincus de son bien-fondé* »⁹⁷⁶. En matière de rénovation énergétique, en effet, « *se pose en particulier la question de l'acceptabilité sociale*

⁹⁷¹ LA VAISSIERE (DE) (F.), « L'éradication des passoires thermiques, fantasme de technocrates ? », *Dalloz actualité*, 25 nov. 2022, [en ligne].

⁹⁷² CHANUT (J.), CLAUSTRE (R.), « Explorer l'obligation de rénovation énergétique dans le secteur résidentiel », rapp. remis à PELLETTIER (PH.), Tome 1 - Propositions, juin 2013, p. 20.

⁹⁷³ *Ibid.*

⁹⁷⁴ *Supra*, §267-268.

⁹⁷⁵ CHANUT (J.), CLAUSTRE (R.), « Explorer l'obligation de rénovation énergétique dans le secteur résidentiel », *préc.*, p. 15.

⁹⁷⁶ *Ibid.*

de ce chantier touchant à la propriété privée »⁹⁷⁷. Or, connu depuis plusieurs années, le problème de la précarité énergétique ne semble pas avoir suscité suffisamment de préoccupation pour que les propriétaires acceptent aisément d'effectuer des travaux de rénovation thermique, étant entendu que certains d'entre eux ne saisissent simplement pas les enjeux de ce chantier ; en ce sens, « *la Convention citoyenne pour le climat a [...] clairement illustré le fait qu'une fois informés et armés pour délibérer, les citoyens, pauvres ou riches, n'étaient pas du tout rétifs à la rénovation énergétique, à condition qu'elle soit accompagnée de mesures sociales* »⁹⁷⁸.

576. Leurs arguments sont compréhensibles⁹⁷⁹, surtout dans un contexte d'inflation généralisée – qui peine à s'adoucir –, mais les preuves de la nécessité centrale de rénover le parc de logements français sont telles qu'il n'est plus permis d'attendre. Notons d'ailleurs qu'en 2015, l'obligation de travaux était déjà largement discutée, donc l'allégation de l'effet de surprise n'est pas exacte : **l'article 6 du projet de loi relatif à la transition énergétique pour la croissance verte** disposait qu'à compter de 2030, les logements privés allaient devoir faire l'objet d'une rénovation énergétique à l'occasion d'une mutation. Cependant, **le Conseil constitutionnel a jugé cette obligation contraire au droit de propriété**. En effet, selon le juge, « [...] *en s'attachant à réduire la consommation énergétique des bâtiments résidentiels, le législateur a poursuivi un objectif d'intérêt général ; [...], toutefois, en ne définissant ni la portée de l'obligation qu'il a posée, ni les conditions financières de sa mise en œuvre, ni celles de son application dans le temps, le législateur n'a pas suffisamment défini les conditions et les modalités de cette atteinte au droit de disposer de son bien* »⁹⁸⁰. Cette décision n'est pas surprenante, puisque le Conseil constitutionnel a toujours été ferme sur les atteintes pouvant être portées au droit de propriété, notamment au moyen d'un considérant tout à fait clair : « *Considérant [...] que, s'il appartient au législateur de mettre en œuvre l'objectif de valeur constitutionnelle que constitue la possibilité pour toute personne de disposer d'un logement décent, et s'il lui est loisible, à cette fin, d'apporter au droit*

⁹⁷⁷ DENISE (H.), DOMERGUE (M.), « Logement et énergie : lutter contre la précarité énergétique et participer à la transition écologique », *préc.*, p. 49.

⁹⁷⁸ *Ibid.*, p. 54.

⁹⁷⁹ Par ex., ceux du prix des travaux et de la faiblesse des aides financières reviennent systématiquement.

⁹⁸⁰ CONS. CONST., 13 août 2015, n°2015-718 DC, *Loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte*, *préc.*, cons. 19.

de propriété les limitations qu'il estime nécessaires, c'est à la condition que celles-ci n'aient pas un caractère de gravité tel que le sens et la portée de ce droit en soient dénaturés ; [...] »⁹⁸¹.

577. Toutefois, **le droit de propriété ne saurait être absolu et doit, de ce fait, être concilié avec les impératifs d'intérêt général**. Au demeurant, « *sans une certaine confiscation du droit de propriété, sans rogner sur la liberté individuelle de ne pas faire, la transition environnementale n'aura pas lieu* »⁹⁸². En tout état de cause, l'obligation de travaux ne constitue pas une privation du droit de propriété : il s'agit d'une **limitation des conditions de son exercice justifiée par l'intérêt général**, au regard des effets délétères que la précarité énergétique est susceptible de présenter pour la santé et la sécurité des occupants, ainsi que pour l'environnement ; elle répond, en ce sens, à l'OVC relatif à la possibilité de toute personne de disposer d'un logement décent, de même qu'à l'OVC de protection de l'environnement (patrimoine commun des êtres humains)⁹⁸³, ainsi que l'a rappelé le Conseil d'Etat à propos

⁹⁸¹ V. CONS. CONST., 29 juill. 1998, n°98-403 DC, *Loi d'orientation relative à la lutte contre les exclusions*, préc., cons. 7.

⁹⁸² BUZY-CAZAUX (H.), « Le droit de propriété est-il compatible avec la transition environnementale ? », *Capital*, 31 oct. 2022, [en ligne].

⁹⁸³ CONS. CONST., 31 janv. 2020, n°2019-823 QPC, *Union des industries de la protection des plantes [Interdiction de la production, du stockage et de la circulation de certains produits phytopharmaceutiques]*, cons. 4., JORF n°0027 du 1^{er} fév. 2020, texte n°100 ; GOESEL-LE BIHAN (V.), « Acte 2 : la protection de l'environnement, un objectif de valeur constitutionnelle », *AJDA*, 2 mars 2020, n°8, p. 425 ; KAMAL (M.), « La protection de l'environnement : du patrimoine commun des êtres humains au patrimoine constitutionnel de la France », *Gaz. Pal.*, 3 mars 2020, n°9, pp. 25-27 ; AGUILA (Y.), ROLLINI (L.), « Charte de l'environnement : le temps de la récolte », *JCP G*, 9 mars 2020, n°10, pp. 466-471 ; TORRE-SCHAUB (M.), « La préservation de l'environnement, un intérêt fondamental pour la Nation », *Rev. EEI*, mars 2020, n°3, pp. 43-45 ; FONBAUSTIER (L.), « Le Conseil constitutionnel et la liberté d'entreprendre à la lumière des objectifs de valeur constitutionnelle de protection de l'environnement et de la santé », *Dr. adm.*, avr. 2020, n°4, comm. 17 ; CHAMPEIL-DESPLATS (V.), « La protection de l'environnement, objectif de valeur constitutionnelle : vers une invocabilité asymétrique de certaines normes constitutionnelles ? », *Actualités Droits-Libertés*, 24 fév. 2020 ; ATTARD (J.), « La protection de l'environnement est un objectif à valeur constitutionnelle qui peut justifier des atteintes à la liberté d'entreprendre », *LPA*, 22 avr. 2020, n°81, p. 10 ; BILLET (PH.), « Un nouvel objectif de valeur constitutionnelle : la protection de l'environnement, patrimoine commun des êtres humains », *JCP A*, 25 mai 2020, n°21-22, étude 2156 ; MABILE (S.), PARANCE (B.), « Les riches promesses de l'objectif de valeur constitutionnelle de protection de l'environnement ? », *D.*, 4 juin 2020, n°20, p. 1159 ; SAVONITTO (F.), « Un verdissement en devenir de la jurisprudence constitutionnelle », *AJDA*, 8 juin 2020, n°20, p. 1126 ; PIAZZON (TH.), « Chronique de droit privé (janvier 2020 à juin 2020) », *Titre VII*, oct. 2020, n°5, pp. 126-150 ; DEROSIER (J.-PH.), CARTIER (E.), « Chronique de droits fondamentaux et libertés publiques (janvier 2020 à juin 2020) », *Titre VII*, oct. 2020, n°5, pp. 99-111 ; SURREL (H.), « Chronique Conseil constitutionnel et jurisprudence de la CEDH (janvier 2020 à juin 2020) », *Titre VII*, oct. 2020, n°5, pp. 165-179 ; SALLES (S.), « La protection de l'environnement élevée en objectif de valeur constitutionnelle : progression du "constitutionnalisme vert" en France ! », *Gaz. Pal.*, 30 juin 2020, n°24, p. 37 ; DOUTEAUD (S.), « La Charte de l'environnement entre promesses et déceptions », *RFDC*, sept. 2020, n°123, pp. 683-692 ; MARTINEZ (J.), « Le Conseil constitutionnel juge que l'interdiction de la production et de la circulation de produits phytopharmaceutiques non approuvés par l'Union européenne est conforme à la liberté d'entreprendre protégée par la Constitution », *RDLC*, mai 2020, n°2020-2, pp. 211-212.

du critère de performance énergétique⁹⁸⁴. Cette obligation de rénover aurait finalement le même objectif que les obligations que l'on connaît déjà en matière, par exemple, d'insalubrité : assainir les logements pour qu'ils répondent à l'impératif de sauvegarde de la dignité de la personne humaine, que celle-ci soit locataire ou propriétaire occupante. En tout état de cause, il n'est pas interdit de vendre une passoire thermique : il est interdit de la louer, mais pas d'y vivre soi-même. Autrement dit, le seul impératif est de ne pas mettre autrui en situation de vulnérabilité dans un logement sinon indigne, au moins indécent, au sein d'un rapport locatif. Une interdiction de vente pourrait cependant s'analyser en une atteinte disproportionnée au droit de propriété, suivant les conditions qui l'entoureraient, car quelle différence devrait-on alors faire entre une passoire énergétique et une maison ancienne à rénover ? A ce jour, la vente est donc possible, sous réserve de la réalisation d'un audit énergétique, et avec la baisse inévitable de la valeur du bien.

578. En outre, la même question se pose avec une certaine acuité dans les **copropriétés** : « [...], cette obligation pourrait imposer la mise en œuvre du droit à un logement décent pour les copropriétaires bloqués par leur AG de copropriété – aujourd'hui, une majorité de copropriétaires peut interdire à une minorité de réaliser des travaux lui permettant de vivre dans un logement décent du point de vue énergétique. Cette obligation, ainsi mise en œuvre, n'apparaîtrait pas liberticide ou punitive mais comme la poursuite d'un intérêt général rencontrant un intérêt privé [...] »⁹⁸⁵. Les règles de vote dans les assemblées générales devaient donc être allégées⁹⁸⁶.

579. Enfin, la question de l'atteinte au droit de propriété a été étudiée par la Convention citoyenne pour le climat, dans la partie « Transcription légistique » de son rapport, dont nous reprenons des extraits⁹⁸⁷ : au sujet des contraintes qui pourraient peser sur les propriétaires, elle y explique que « certaines [d'entre elles] pourraient être jugées excessives, même au regard de l'intérêt général qui les inspire ». Pour autant, elle relève que certains dispositifs

⁹⁸⁴ V. LAMOUREUX (M.), « La performance énergétique des bâtiments à usage d'habitation », *Droit et Ville*, 2024/2, n°98, pp. 231-248 ; v. CONS. D'ET., 5/6 S.S.R., 21 déc. 2023, n°488900 ; *AJDI*, 2024, p. 293, obs. ROUQUET (Y.) ; *Annales des loyers*, fév. 2024, p. 20, obs. VIAL-PEDROLETTI (B.).

⁹⁸⁵ DENISE (H.), DOMERGUE (M.), « Logement et énergie : lutter contre la précarité énergétique et participer à la transition écologique », *préc.*, p. 53.

⁹⁸⁶ V. par ex., BOUGHRIET (R.), « La rénovation énergétique des copropriétés reste un angle mort », *actu-environnement.com*, 18 oct. 2023, [en ligne] ; *infra*, §1071.

⁹⁸⁷ CONV. CITOYENNE POUR LE CLIMAT, « Les propositions de la Convention Citoyenne pour le Climat », *préc.*, p. 275.

existent déjà dans la loi, ou trouvent une base législative, à la manière de l'interdiction de louer les passoires énergétiques⁹⁸⁸. Dès lors, « *le comité légistique estime donc **possible de renforcer les obligations législatives qui existent déjà, mais attire l'attention sur le fait qu'elles ne devront pas porter une atteinte excessive au droit de propriété ni créer d'inégalités de situations qui ne puissent être justifiées par la nécessité pour atteindre le but d'intérêt général poursuivi*** ».

580. Par conséquent, les dispositifs supposés encourager les propriétaires à rénover leur(s) logement(s) ne produisent pas les résultats escomptés. À l'origine, l'absence de contrainte était volontaire, car il semblait préférable de miser sur l'incitation, notamment pour ne pas risquer de porter une atteinte excessive au droit de propriété ; désormais, il semble qu'il soit devenu nécessaire d'instaurer de réelles obligations de rénover.

B. La nécessité d'instaurer de réelles obligations de rénover

581. L'instauration d'obligations contraignantes de rénover se justifierait par le fait qu'il pourrait bien s'agir du seul moyen d'accélérer la rénovation énergétique des logements (1). Cependant, pour les mettre en place, encore faudrait-il renforcer les aides à la rénovation (2).

1. Le seul moyen d'accélérer la rénovation énergétique des logements

582. « *Il serait politiquement responsable de rendre obligatoire la rénovation, même si cette décision peut a priori paraître impopulaire, car c'est l'unique moyen de rénover au bon rythme d'ici 2050* »⁹⁸⁹. Aujourd'hui, **l'État ne peut plus se contenter de dispositifs incitatifs**, qui ne produisent pas les effets espérés. En effet, **le nombre de rénovations performantes est bien trop faible**, et « *il est désormais évident que l'incitation, bien que souhaitée par les pouvoirs publics, ne permettra*

⁹⁸⁸ Ibid. : « *Quant à l'interdiction de louer les passoires énergétiques, elle a une base législative à l'article 6 de la loi n°89-462 du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs et portant modification de la loi n°86-1290 du 23 décembre 1986, modifiée par la loi énergie et climat qui impose l'obligation de réaliser des travaux dès 2028 (I. de son article 22)* ».

⁹⁸⁹ ASSOCIATION NEGAWATT, « Pourquoi et comment rendre obligatoire la rénovation énergétique des bâtiments en France ? », note d'analyse, mise à jour en avr. 2020, p. 4, [en ligne].

jamais de rénover au rythme nécessaire pour atteindre les objectifs et limiter le dérèglement climatique »⁹⁹⁰.

Il pourrait être rétorqué que les dispositifs en question sont bien plus qu'incitatifs, puisqu'ils peuvent conduire à une interdiction de mise en location. Or, nous l'avons vu, cette conséquence n'est pas suffisamment inquiétante et pourrait présenter le risque de n'avoir, finalement, qu'une apparence de sanction. Il est nécessaire de comprendre la subtilité des dispositions relatives aux rénovations énergétiques : « [...] : *aucune obligation de rénovation énergétique n'est imposée aux propriétaires. En revanche, la législation restreint substantiellement le champ d'action des bailleurs et vendeurs de logements gourmands en énergie. Le gouvernement mise sur une incitation de plus en plus contraignante* »⁹⁹¹. Par conséquent, il n'y a « *pas d'obligation de rénovation énergétique, mais des sanctions à l'encontre des logements énergivores* »⁹⁹².

583. Les obligations de rénover proposées par un certain nombre d'acteurs s'accompagneraient de **sanctions financières**. D'ailleurs, la Convention citoyenne pour le climat avait proposé de « *contraindre les propriétaires occupants et bailleurs, les pouvoirs publics et les industriels, à rénover leurs biens de manière globale. [...]. À défaut des sanctions seront prononcées par les services ou ministères de l'État concernés et assermentés* »⁹⁹³. Elle proposait de prévoir une amende pour sanctionner les propriétaires bailleurs n'ayant pas réalisé les travaux nécessaires, notamment par un malus sur la taxe foncière ; quant aux propriétaires occupants, elle envisageait aussi un malus sur la taxe foncière en l'absence de travaux effectués deux ans après une transmission ; s'agissant des copropriétés, un autre malus aurait été instauré pour sanctionner la non-réalisation de travaux obligatoires⁹⁹⁴.

584. Cependant, ces propositions n'ont pas été retenues et aujourd'hui, force est de constater qu'elles semblent inévitables pour accélérer la rénovation du parc de logements. En revanche, elles devront être accompagnées d'un renforcement des aides.

⁹⁹⁰ *Ibid.*

⁹⁹¹ HELLIO, « La rénovation énergétique est-elle obligatoire pour vendre ou louer son logement ? », mis à jour le 25 mai 2023, [en ligne].

⁹⁹² *Ibid.*

⁹⁹³ CONV. CITOYENNE POUR LE CLIMAT, « Les propositions de la Convention Citoyenne pour le Climat », *préc.*, p. 268.

⁹⁹⁴ *Ibid.*, p. 269.

2. Des obligations tributaires d'un renforcement des aides

585. L'une des principales critiques, et certainement la critique centrale, est celle de la faiblesse du montant des aides à la rénovation thermique. Or, *« pas d'obligation faute de financements, pas de financement faute d'obligation »*⁹⁹⁵ ; *« obligations généralisées, aides financières et accompagnement à la hauteur des défis seraient donc nécessaires pour surmonter la réticence des ménages à entreprendre des chantiers relativement complexes, longs et envahissants »*⁹⁹⁶. Nous l'avons vu, les ménages ne peuvent pas tous se permettre de supporter un reste à charge parfois très élevé. Pourtant, pour accélérer la rénovation énergétique du bâti, nous l'avons vu aussi, **l'augmentation des aides est un passage obligé.**

586. Par ailleurs, une autre des problématiques soulevées est celle des **crédits bancaires**. Pour Philippe PELLETIER, *« la question est celle de la mobilisation des réseaux bancaires dans le but de financer la rénovation des logements »*, mais l'on regrette *« leur faible appétence actuelle à vouloir faire vivre ce marché »*⁹⁹⁷. Et de préciser qu'il a fallu modifier le code monétaire et financier pour *« ouvrir une brèche dans le monopole bancaire »* et, ainsi, laisser des sociétés de tiers-financement intervenir en ce domaine⁹⁹⁸. Enfin, il donne quelques solutions envisageables, en citant notamment l'exemple de l'Allemagne, qui a *« réglé le sujet en confiant la distribution des financements à une banque dédiée, la KfW. Telle n'est pas l'approche française : en effet, le seul établissement spécialisé dans les financements immobiliers est le Crédit foncier, lequel a été dilué au sein du groupe BPCE »*. Aujourd'hui, heureusement, **les banques s'ouvrent toutefois de plus en plus à ce marché** de la rénovation énergétique⁹⁹⁹.

⁹⁹⁵ DENISE (H.), DOMERGUE (M.), « Logement et énergie : lutter contre la précarité énergétique et participer à la transition écologique », *préc.*, p. 50.

⁹⁹⁶ *Ibid.*, p. 53.

⁹⁹⁷ PELLETIER (PH.), « La rénovation énergétique des bâtiments, un marché en construction », *Annales des Mines - Réalités industrielles*, 2022/2, mai 2022, p. 10.

⁹⁹⁸ *Ibid.* ; v. aussi, par ex., ANIL, « Rénovation énergétique des bâtiments : le tiers financement », analyses juridiques n°2015-36, à jour au 11 fév. 2016, [en ligne] ; FRH ENVIRONNEMENT, « Le tiers financement, un nouveau choix pour la rénovation énergétique », [en ligne] ; PLAN BATIMENT DURABLE, « Financements de la rénovation énergétique des logements privés et déploiement du tiers-financement : état des lieux et perspectives », rapp. remis à la ministre du Logement et de l'Habitat durable par Philippe PELLETIER, 21 mars 2017, [en ligne].

⁹⁹⁹ V. par ex., CLINKEMAILLIE (T.), « Les banques s'organisent pour financer la rénovation énergétique des logements », *Les Echos*, 7 juill. 2024, [en ligne] ; BOUILLARD (S.), « Crédit immobilier : quelles banques vont financer vos travaux de rénovation énergétique à moindre coût ? », *Les Echos*, 10 janv. 2025, [en ligne].

587. Conclusion Section 2. En tout état de cause, « *des obligations sans aides supplémentaires pour les ménages modestes sont évidemment vouées à l'échec* »¹⁰⁰⁰. Cependant, les ménages plus prospères ne sont pas toujours davantage disposés à réaliser des travaux, d'où l'utilité d'instaurer des obligations généralisées, car « *l'expérience des ménages aisés montre aussi que les moyens financiers sans obligations ne suffisent pas à pousser une majorité d'entre eux à se lancer dans des rénovations complètes et ambitieuses : les rénovations atteignant le niveau Bâtiment basse consommation (BBC) restent très rares, de l'ordre de quelques milliers par an* »¹⁰⁰¹. De toute façon, pour mener à bien la transition écologique, il faut inévitablement intensifier la rénovation du parc de logements. Et, si l'incitation n'a pas fonctionné, il faudra très probablement, tôt ou tard, se résoudre à mettre en place de réelles obligations de rénover, à la seule et unique condition d'y accoler de sérieux moyens financiers.

¹⁰⁰⁰ DENISE (H.), DOMERGUE (M.), « Logement et énergie : lutter contre la précarité énergétique et participer à la transition écologique », p. 53, *préc.*

¹⁰⁰¹ *Ibid.*

CONCLUSION DU CHAPITRE 2

588. Les effets délétères pour l'environnement causés par le bâtiment, *a fortiori* s'il est énergivore, sont connus et font l'objet de politiques publiques, dont le but est précisément celui de rénover le parc résidentiel pour atténuer la responsabilité de ce secteur en matière de dérèglement climatique, dans un objectif de transition écologique ; les pouvoirs publics ont donc renforcé leur position sur ce sujet.

589. Effectivement, la particularité de cet enjeu environnemental est au cœur des politiques de lutte contre la précarité énergétique : la nécessité urgente de procéder à de vastes chantiers de rénovation énergétique est sérieusement intégrée en droit positif. En ce sens, un plan de rénovation ambitieux a été conçu – peut-être même trop ambitieux –, et il est accompagné de moyens importants censés aider à parvenir aux résultats attendus. Les impératifs de rénovation énergétique sont, par conséquent, réellement considérés.

590. Pour autant, cette prise en compte reste inachevée. Les pouvoirs publics ne vont pas au bout de leurs engagements, ou peinent à les tenir. Les politiques incitatives n'ayant pas fait leurs preuves, il est aujourd'hui indispensable d'opter pour de réelles obligations de rénover, faute de quoi les objectifs de rénovation ne seront jamais atteints. Ces obligations doivent être assorties d'aides à la hauteur des ambitions, et les pouvoirs publics doivent rechercher la conciliation la plus équitable possible avec le droit de propriété ; le duo obligation-aide doit permettre une limitation équilibrée et contrôlée du droit de propriété.

591. Si les pouvoirs exécutif et législatif ne vont pas plus loin, le parc résidentiel ne sera jamais rénové en temps voulu ; mais, s'ils durcissent les politiques publiques sans un sérieux appui financier des ménages, et sans être prudents à l'égard du droit de propriété, il ne le sera pas non plus.

CONCLUSION DU TITRE II

592. La précarité énergétique est une catégorie autonome du mal-logement, bien qu'elle conserve des similitudes importantes avec d'autres formes qu'il peut prendre. Elle doit donc être traitée comme telle.

593. Tout d'abord, ses caractéristiques sont singulières. En effet, contrairement aux autres divisions du mal-logement, ses causes ne sont pas toujours intrinsèques au logement. Évidemment, la mauvaise qualité du logement peut contribuer à la naissance d'une situation de précarité énergétique. Seulement, les causes extrinsèques au logement sont au moins aussi importantes : la faiblesse des ressources financières couplée aux prix de l'énergie sont des facteurs de précarité énergétique. Il est donc nécessaire d'appréhender les causes de la précarité énergétique de façon multifactorielle, pour ne pas laisser de côté les ménages dont le logement paraît sain, mais qui ne parviennent plus à payer leurs factures d'énergie ; il ne faut pas non plus laisser de côté les ménages ayant des ressources plus confortables, mais qui ne voient pas l'utilité personnelle d'entreprendre des travaux de rénovation. De plus, et contrairement aux autres branches du mal-logement, en matière de précarité énergétique, les questions de mobilité sont étroitement liées à celles du logement. La lutte contre la précarité énergétique pourrait ainsi être étudiée et traitée comme un combat contre la difficulté ou l'impossibilité de se chauffer, se rafraîchir et se déplacer correctement. Au demeurant, la volonté d'inclure la mobilité dans la définition française de la précarité énergétique est de plus en plus perceptible, tant le lien entre ces deux postes de dépenses se veut de plus en plus étroit.

594. Par ailleurs, le défi environnemental de la précarité énergétique est tout aussi singulier. Il ne s'agit pas seulement d'une lutte pour des conditions de vie décentes, il s'agit aussi d'une lutte contre le dérèglement climatique. Le bâtiment est extrêmement énergivore, et c'est la raison pour laquelle tous les ménages, y compris ceux qui ne ressentent pas le besoin de réaliser des travaux de rénovation, sont mobilisés. Cela traduit la nécessité de mener une transition écologique qui soit à la fois sociale et environnementale. Néanmoins, si le droit positif intègre les impératifs de rénovation énergétique dans son corpus de lois et

règlements, il doit encore se donner les moyens d'accélérer le processus de rénovation du parc résidentiel français. La question de l'acceptabilité sociale de la lutte contre la précarité énergétique se pose toujours avec une certaine acuité, y compris s'agissant de sa dimension environnementale, et il est aujourd'hui urgent d'en trouver les réponses.

CONCLUSION DE LA PREMIÈRE PARTIE

595. La première difficulté à laquelle se trouvent confrontés les acteurs du mal-logement est celle du repérage. La précarité énergétique n'échappe pas à la règle. Son identification est d'autant plus délicate que sa définition légale est incomplète, et bien trop vague pour rendre compte de l'ampleur du phénomène ; si, au surplus, elle se situe au carrefour d'autres formes de mal-logement, il va sans dire que son traitement est particulièrement entravé. Par conséquent, avant de s'interroger sur la manière de simplifier et d'accélérer la lutte contre la précarité énergétique, il faut pouvoir la distinguer des autres divisions du mal-logement.

596. Or, cette distinction n'est pas aisée, car la précarité énergétique intègre une notion – le mal-logement – qui présente elle-même des lacunes. La confusion empêchant une différenciation nette de la précarité énergétique est ainsi née de son intégration dans la problématique générale du mal-logement. Le trouble que cette confusion fait apparaître dans l'esprit des acteurs et occupants est provoqué par divers facteurs, soit les déterminants de la confusion : déjà, les symptômes de la précarité énergétique, de l'habitat indigne, du logement indécent et de l'habitat informel sont, pour une grande partie d'entre eux, sensiblement analogues. Pourtant, ce sont les premiers signaux d'alerte pour intervenir. La question se pose alors de savoir comment prendre en charge une situation de mal-logement sans pouvoir identifier précisément de quelle forme il s'agit ; ensuite, les droits et libertés en jeu sont les mêmes, qu'il s'agisse du principe de sauvegarde de la dignité de la personne humaine ou du droit de propriété, pour ne citer qu'eux. Le fait qu'ils soient tous mobilisables en matière de lutte contre le mal-logement contribue à la confusion pour au moins une raison : cela empêche de rendre compte de l'existence de degrés de gravité entre les différentes formes, en particulier entre le logement indécent et l'habitat indigne. Ces deux branches n'étant absolument pas prises en charge de la même manière (le juge est différent, les procédures aussi), les placer sous la protection des mêmes droits et libertés ne peut que nuire à la clarté de leur distinction qui, finalement, n'existe pas. En réalité, les diverses formes de mal-logement ne sont pas individualisées.

597. Cette confusion n'est pas anodine, et ignorer la perméabilité des frontières entre les divisions du mal-logement aura pour conséquence un traitement inefficace. L'étude des effets de la confusion a mis en lumière deux problématiques centrales, deux défauts que toutes les formes de mal-logement partagent, et que la précarité énergétique doit donc subir avec elle : d'une part, la difficulté du repérage des logements concernés est une barrière de taille au traitement du mal-logement. Effectivement, il existe de nombreux obstacles à leur identification, laquelle est pourtant la première étape à franchir. L'intérêt d'améliorer le processus de repérage vaut tant pour la rénovation des passoires thermiques que pour la détection de celles en devenir. Les quelques outils d'aide au repérage à l'œuvre ont le mérite d'exister, cependant ils présentent des limites évidentes. D'autre part, l'action des personnes publiques est rendue incompréhensible par la multitude d'acteurs compétents et d'aides opérationnelles. Un véritable mille-feuille administratif rend ainsi illisibles la répartition des compétences et la disponibilité des aides, tout particulièrement au niveau local. Les acteurs compétents, de même que les occupants cherchant des solutions à une situation de précarité énergétique, sont pénalisés par ces enchevêtrements ; les uns ne parviennent pas à apporter de réponses aux autres, alors pourtant que cet obstacle est connu depuis longtemps.

598. Toutefois, une fois clairement identifiée, la précarité énergétique peut être traitée, voire empêchée. L'amélioration efficace de la lutte contre la précarité énergétique suppose de savoir la distinguer des autres formes de mal-logement – c'est un prérequis incontournable – pour pouvoir, ensuite, la restructurer.

SECONDE PARTIE : RESTRUCTURER

LA LUTTE CONTRE LA PRÉCARITÉ

ÉNERGÉTIQUE

599. Une fois individualisée au sein de la catégorie générale du mal-logement, la lutte contre la précarité énergétique, pour être efficacement menée, doit être repensée. Elle doit donc être restructurée, en partant de cette définition du verbe « restructurer » : « *Donner à quelque chose une nouvelle structure, réaménager ou réorganiser un ensemble* »¹⁰⁰². L'objectif n'est effectivement pas de faire table rase des stratégies existantes.

600. Telle qu'articulée aujourd'hui, la lutte contre la précarité énergétique ne permettra pas d'atteindre les objectifs de rénovation thermique des logements, pas plus qu'elle ne permettra d'atteindre ceux du développement durable – pour une transition écologique juste et sociale –. En revanche, intervenir sur les volets normatif et matériel de la lutte contre la précarité énergétique contribuerait à rationaliser les politiques publiques européenne, nationale et locale, et à les rendre davantage complémentaires. En somme, il faudrait partir de l'existant, mais le structurer autrement.

601. D'abord, au niveau de la norme, l'état des lieux n'est pas satisfaisant. En effet, bien que prioritairement prise en charge au niveau local, la lutte contre la précarité énergétique nécessite une forte implication de l'État et de l'Union européenne. Or, si la première semble de plus en plus investie dans ce combat, le second pêche toujours – en particulier – par sa désorganisation. De plus, certes prioritairement prise en charge au niveau local, la lutte contre la précarité énergétique souffre d'une action publique territoriale plutôt morcelée,

¹⁰⁰² DICTIONNAIRE DE L'ACADEMIE FRANÇAISE, 9^{ème} éd., « Restructurer », [en ligne].

sans réelle logique entre les interventions des différents échelons. Pour ces raisons, il faudra une régénération de l'action normative (**Titre I**).

602. Ensuite, au niveau de l'opérationnalité de la lutte contre la précarité énergétique, des dispositifs existent déjà, mais ils doivent être perfectionnés, voire modifiés. Cette forme de mal-logement ne saurait être combattue avec des moyens strictement spécialisés : elle ne sera pas résorbée par une politique uniquement orientée sur les impératifs environnementaux, ni par une politique uniquement orientée sur les impératifs sociaux. L'action publique de lutte contre la précarité énergétique doit ainsi comprendre des aides préventives et curatives agissant de manière globale. Il s'agira d'identifier la ou les méthodes les plus à même de produire les résultats escomptés, pour une consolidation de l'action matérielle (**Titre II**).

TITRE I : POUR UNE RÉGÉNÉRATION DE L'ACTION NORMATIVE

603. S'il faut pouvoir identifier la précarité énergétique parmi les différentes apparences que le mal-logement peut prendre, il faut aussi restructurer la lutte qui la concerne ; cette restructuration doit d'abord viser une régénération de l'action normative. Par ce terme de « régénération », il faut entendre « *le fait de régénérer ou de se régénérer* »¹⁰⁰³, soit – au sens figuré – « *renouveler, réformer une société, un système de façon radicale pour l'améliorer* »¹⁰⁰⁴, ou bien encore l'« *action de renouveler, de changer, d'améliorer une institution, un système, une collectivité ; résultat de cette action* »¹⁰⁰⁵. Par ailleurs, le terme « normatif » renvoie à ce « *qui énonce une règle, qui est porteur d'une norme* »¹⁰⁰⁶ ; le mot « norme », lui, est un « *terme scientifique employé parfois dans une acception générale, comme équivalent de règle de droit (proposition abstraite et générale), qui évoque non pas l'idée de normalité (comme par exemple en biologie), ni celle de rationalité, ou de type convenu (standardisation), mais spécifiquement la valeur obligatoire attachée à une règle de conduite, et qui offre l'avantage de viser d'une manière générale toutes les règles présentant ce caractère, quels qu'en soient la source (loi, traité, voire règle de Droit naturel) ou l'objet (règle de conflit, Droit substantiel, etc.)* »¹⁰⁰⁷. Ainsi, l'action normative doit être entendue comme la « *manière d'agir* »¹⁰⁰⁸ en matière de lutte contre la précarité énergétique par la production de normes, qu'importe leur forme.

604. Cette régénération concernera l'action normative nationale et européenne. La lutte contre la précarité énergétique souffre d'une gouvernance interne inefficace – ou trop peu efficace –, d'un pilotage critiquable à bien des égards. Or, il est impossible de parvenir à atteindre les objectifs fixés sans refondre la stratégie nationale de lutte contre la précarité énergétique. Au niveau de l'Union européenne, si des évolutions positives ont été récemment remarquées en la matière, elles doivent être rendues probantes, faute de quoi il

¹⁰⁰³ DICTIONNAIRE DE L'ACADEMIE FRANÇAISE, 9^{ème} éd., « Régénération », [en ligne].

¹⁰⁰⁴ *Ibid.*, « Régénérer ».

¹⁰⁰⁵ CNRTL, « Régénération », [en ligne].

¹⁰⁰⁶ CORNU (G.), « Vocabulaire juridique », *P.U.F.*, coll. *Quadrige*, 12^{ème} éd., 2018, « Normatif », p. 691.

¹⁰⁰⁷ *Ibid.*, « Norme », 1.

¹⁰⁰⁸ DICTIONNAIRE DE L'ACADEMIE FRANÇAISE, 9^{ème} éd., « Action », [en ligne].

sera très difficile de parvenir à ces mêmes résultats. La lutte contre la précarité énergétique est donc dans l'attente d'un réel engagement national et européen (**Chapitre 1**).

605. Cette régénération concernera aussi l'action publique locale. En effet, les pouvoirs publics doivent reprendre la répartition des compétences en matière de lutte contre la précarité énergétique, la norme doit permettre de démêler l'enchevêtrement de compétences à l'œuvre et de déterminer quel serait l'échelon idéal pour prendre en charge cette politique publique – et même, plus largement, les questions d'habitat –. Une meilleure articulation de l'action publique locale est ainsi nécessaire (**Chapitre 2**).

CHAPITRE 1 : L'ATTENTE D'UN REEL ENGAGEMENT NATIONAL ET EUROPEEN

606. L'État français et l'Union européenne sont deux acteurs incontournables de la lutte contre la précarité énergétique sur le territoire national. D'une part, c'est au niveau de l'échelon étatique, au niveau central, que sont prises les décisions générales relatives à cette forme de mal-logement (au logement tout court, d'ailleurs) et, plus largement, à la transition écologique. L'État est donc au cœur du processus décisionnel en matière de lutte contre la précarité énergétique, il est même le moteur des orientations stratégiques ; ainsi, « *l'on aurait tort de considérer que l'État ne se mobilise pas pour tenter de juguler la précarité énergétique* »¹⁰⁰⁹. Pourtant, dans le cadre de cette mission, il est défaillant ; plus exactement, son pilotage n'est pas satisfaisant, alors qu'une telle politique publique nécessite une gouvernance méthodique et performante. Ce pilotage étatique manque à la fois de clarté et d'intelligibilité, et la stratégie en vigueur pour lutter contre la précarité énergétique ne correspond pas aux enjeux de ce combat. Une réorganisation du pilotage interne est donc requise (**Section 1**).

607. D'autre part, l'Union européenne a un rôle essentiel dans cette lutte, en particulier au regard des objectifs qu'elle poursuit au sein de son espace : protéger et améliorer la qualité de l'environnement, combattre l'exclusion sociale et les discriminations, promouvoir la justice et la protection sociales, l'égalité entre les femmes et les hommes et la protection des droits de l'enfant, promouvoir la cohésion économique, sociale et territoriale, et la solidarité entre les pays de l'Union, sont autant de missions qu'elle doit remplir¹⁰¹⁰. Au vu des enjeux que représente la lutte contre la précarité énergétique, elle a enclenché un mouvement de rénovations massives des bâtiments européens, dans l'objectif plus général de réussir sa transition écologique, même si la dimension sociale de cette transition mériterait une prise en compte plus soutenue (**Section 2**).

¹⁰⁰⁹ PELLETIER (PH.), « Précarité énergétique : "Il faut garantir la performance d'économie d'énergie attendue" », *batiactu*, 18 avr. 2025, [en ligne].

¹⁰¹⁰ Art. 3 du traité de Lisbonne modifiant le traité sur l'Union européenne, le traité instituant la Communauté européenne et certains actes connexes, signé à Lisbonne le 13 déc. 2007 et entré en vigueur le 1^{er} déc. 2009.

608. Précisons dès à présent que « *la précarité énergétique n'est pas exactement le même sujet que celui de la rénovation énergétique, cependant le champ de ces deux problématiques se recoupe et les deux questions sont directement liées l'une à l'autre. La rénovation énergétique peut et doit contribuer à sortir les ménages de la précarité énergétique et cette dernière fournit des pistes concrètes pour déterminer sur quels logements agir en priorité. Chacune est en quelque sorte un levier pour l'autre* »¹⁰¹¹. Pour ces raisons, la rénovation énergétique et la précarité énergétique seront souvent traitées ensemble.

¹⁰¹¹ Rapp. n°811 (2022-2023) de Mme Dominique ESTROSI SASSONE et M. Guillaume GONTARD, fait au nom de la commission d'enquête sur l'efficacité des politiques publiques en matière de rénovation énergétique, enregistré à la Présidence du Sénat le 29 juin 2023, p. 40, [en ligne].

SECTION 1 : UNE REORGANISATION REQUISE DU PILOTAGE INTERNE

609. L'organisation de la lutte contre la précarité énergétique au niveau des institutions centrales reflète ce que l'on peut faire de pire en matière de politiques publiques. En effet, entre changements incessants de normes, multiplication des dispositifs ou encore ambitions très élevées, mais non accompagnées de ressources à la hauteur, les pouvoirs publics ne se donnent pas tout à fait les moyens de parvenir à satisfaire les objectifs qu'ils se fixent. Au niveau interne, il est aujourd'hui essentiel de repenser à la fois le pilotage institutionnel (§1) et le pilotage stratégique (§2).

Paragraphe 1 : Repenser le pilotage institutionnel interne

610. L'absence de clarté et de lisibilité à l'étage le plus élevé de la hiérarchie institutionnelle ne mènera qu'à l'échec des politiques de lutte contre la précarité énergétique. Les pouvoirs publics ont donc entamé un travail de rationalisation de la gouvernance nationale (A) ; reste que cette rationalisation est encore largement perfectible (B).

A. Les débuts d'une rationalisation de la gouvernance nationale

611. La rationalisation de la gouvernance nationale s'est révélée indispensable pour un certain nombre de raisons (1), qui ont poussé les pouvoirs publics à engager un tel travail et à, finalement, imaginer des solutions (2).

1. Les motifs d'une telle rationalisation

612. L'identification du ministère en charge de la lutte contre la précarité énergétique et, plus largement, de la rénovation énergétique, n'est pas chose aisée, et pour cause : **trois en sont responsables**. En effet, les multiples facettes, enjeux et conséquences de cette forme de mal-logement lui font intégrer le périmètre de compétences

à la fois du ministère de la Transition écologique, de la Biodiversité, de la Forêt, de la Mer et de la Pêche, du ministère de l'Aménagement du Territoire et de la Décentralisation (dans lequel se positionne un ministre en charge du Logement) et, étonnamment, du ministère de l'Économie, des Finances et de la Souveraineté industrielle et numérique. Étonnamment, parce que le ministère de la Transition énergétique n'est plus¹⁰¹², et que c'est à Bercy que l'on trouve désormais un ministre chargé de l'Industrie et de l'Énergie.

613. De nombreux problèmes se sont posés en raison d'une telle organisation, notamment depuis les mandats présidentiels d'Emmanuel MACRON : depuis lors, il n'existe **plus de ministre du Logement de plein exercice**. Or, les professionnels du secteur immobilier ne comprennent pas cette décision, surtout au regard des graves difficultés que le domaine du logement connaît depuis quelques années¹⁰¹³. Plus encore, **l'attribution ministérielle des questions touchant au logement est très instable**, et navigue de ministère en ministère. Par exemple, jusqu'au remaniement de juillet 2023, il existait un ministre délégué chargé de la Ville et du Logement ; puis, le premier a été rattaché au ministère de la Transition écologique et au ministère de l'Intérieur, et disposait d'un secrétariat d'État, et le second a été rattaché au ministère de la Transition écologique¹⁰¹⁴. Aujourd'hui, nous avons vu que l'organisation avait encore été revue, avec un ministre chargé du Logement. Mais, ainsi que le relève la Commission d'enquête sur l'efficacité des politiques publiques en matière de rénovation énergétique, dans son rapport de juin 2023, « *ce morcellement [ministériel] apparaît particulièrement marqué pendant les périodes durant lesquelles le ministre chargé du logement n'est pas rattaché au ministre de la transition écologique. C'était le cas de 2012 à 2017, puis de nouveau de 2018 à 2020* »¹⁰¹⁵ ; à ce jour, cette situation se répète donc. Certes, les choix institutionnels sont éminemment politiques, mais la question du logement est en quête de stabilité.

¹⁰¹² V. par ex., ALVAREZ (C.), FABRE-SOUNDRON (M.), « Remaniement : mais où est passé le ministère de la transition énergétique ? », *Novethic*, 11 janv. 2024, [en ligne].

¹⁰¹³ PETER (C.), DEGIOANNI (J.-F.), « Remaniement : l'absence d'un ministère du Logement déçoit les acteurs du secteur », *Le Moniteur Immo*, 12 janv. 2024, [en ligne].

¹⁰¹⁴ V. not., RENGARD (L.), « Une "sacrée régression" : les nouveaux ministères du Logement et de la Ville critiqués par les professionnels », *Libération*, 27 juill. 2023, [en ligne].

¹⁰¹⁵ Rapp. n°811 (2022-2023) de Mme Dominique ESTROSI SASSONE et M. Guillaume GONTARD, fait au nom de la commission d'enquête sur l'efficacité des politiques publiques en matière de rénovation énergétique, *préc.*, p. 97.

614. Par ailleurs, cette même Commission explique qu'**une division administrative en deux pôles reproduit la division politique** ; la complexité de la répartition qui en résulte est éloquente : « *La politique de rénovation énergétique relève essentiellement de la direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP), qui dépend de la direction générale de l'aménagement et de la nature (DREAL) et qui pilote notamment le dispositif MaPrimeRénov' et de la direction générale de l'énergie et du climat (DREAL), qui pilote le dispositif CEE* »¹⁰¹⁶. Outre le manque de clarté d'une telle division – dont l'on n'arrive même pas à savoir si elle est toujours à l'œuvre aujourd'hui –, il faut noter que les directions précitées connaissent des conflits : ainsi que l'a expliqué Emmanuelle WARGON, ministre déléguée en charge du Logement de 2020 à 2022, ces derniers « *obligent à recourir fréquemment à un arbitrage interministériel* », en raison de **difficultés de coordination**¹⁰¹⁷. La Commission en conclut que « *ce morcellement, à la fois administratif et politique, interroge sur la capacité de l'État à apporter une impulsion claire et une stabilité à la politique de rénovation énergétique* »¹⁰¹⁸.

615. Ces écueils des politiques de rénovation énergétique ont aussi été dénoncés par la Cour des comptes, qui parlait, en 2022, d'un « *pilotage à resserrer* »¹⁰¹⁹. Selon la juridiction financière, **il manquerait un « pilotage fort et efficace [...] »**¹⁰²⁰. Pourtant, en 2019, Anne-Lise DELORON ROCARD avait été nommée coordinatrice interministérielle du plan de rénovation énergétique des bâtiments. À ce titre, elle devait, comme le nom de son poste l'indiquait, coordonner les actions ministérielles en matière de rénovation énergétique. De même, en 2021, un rapport parlementaire estimait que le pilotage de la rénovation énergétique devait « *impérativement être amélioré* »¹⁰²¹.

616. Prenant enfin acte de ces obstacles institutionnels au plus haut sommet de l'État, les pouvoirs publics ont commencé à élaborer des solutions.

¹⁰¹⁶ *Ibid.*

¹⁰¹⁷ *Ibid.*

¹⁰¹⁸ *Ibid.*

¹⁰¹⁹ COUR DES COMPTES, réf. S2022-1527 du 28 juill. 2022 relatif à la rénovation énergétique des bâtiments, p. 3.

¹⁰²⁰ *Ibid.*

¹⁰²¹ Rapp. d'information n°3871 (2020-2021) déposé par la mission d'information sur la rénovation thermique des bâtiments et présenté par M. Vincent DESCŒUR et Mme Marjolaine MEYNIER-MILLEFERT, fait au nom de la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire, enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 10 fév. 2021, p. 41, [en ligne].

2. Les solutions finalement élaborées

617. La Commission d'enquête sur l'efficacité des politiques publiques en matière de rénovation énergétique parle de « *la coordination interministérielle et [du] secrétariat général à la planification* » comme d'un « *début de réponse à ce morcellement* »¹⁰²². Elle dresse ensuite la liste des **mesures prises** pour procéder au travail de clarification.

618. Déjà, elle souligne la complexité causée par l'existence des deux agences que sont l'Anah et l'ADEME. Elle explique que **la ministre Emmanuelle WARGON a donc fait de l'Anah l'interlocutrice de proximité** pour la politique de rénovation énergétique, « *en raison du caractère social des aides à la rénovation énergétique ainsi que d'un maillage local plus important* »¹⁰²³. Elle ajoute que c'est l'Anah qui est, de ce fait, chargée de la mise en œuvre de France Rénov'. Selon la Commission, « *cette clarification de l'articulation entre agences de l'État répond en partie aux incohérences générées par un double pilotage* »¹⁰²⁴.

619. Puis, à l'échelle de l'administration centrale, la Commission rappelle qu'**une délégation interministérielle chargée du pilotage de la rénovation énergétique du bâtiment a été créée** en 2019¹⁰²⁵. Elle précise que « *cette coordination, doublement rattachée à la DGALN et à la DGECC, a vocation à porter un regard d'ensemble sur cette politique publique et à assurer que les objectifs de la politique de rénovation énergétique restent pris en compte* »¹⁰²⁶.

620. De plus, et s'agissant du **secrétariat général à la planification écologique (SGPE)**, la Commission souligne qu'il **a été créé** en 2022 pour « *coordonner l'élaboration et la mise en œuvre des stratégies nationales en matière de climat, d'énergie, de biodiversité et d'économie* ».

¹⁰²² Rapp. n°811 (2022-2023) de Mme Dominique ESTROSI SASSONE et M. Guillaume GONTARD, fait au nom de la commission d'enquête sur l'efficacité des politiques publiques en matière de rénovation énergétique, p. 97, *préc.*

¹⁰²³ *Ibid.*, p. 98.

¹⁰²⁴ *Ibid.*

¹⁰²⁵ Aujourd'hui, il existe une mission de coordination interministérielle du plan de rénovation énergétique des bâtiments, ainsi qu'un comité de pilotage « Je rénove mon logement » : v. DIR. INTERMINISTÉRIELLE DE LA TRANSFORMATION PUBLIQUE, « "Je rénove mon logement" : lancement du comité de pilotage pour simplifier ce moment de vie », 28 juin 2023, [en ligne] : « *Christophe BÉCHU, Agnès PANNIER-RUNACHER, Stanislas GUERINI et Olivier KLEIN lancent le comité de pilotage pour simplifier le moment de vie "Je rénove mon logement"* ».

¹⁰²⁶ Rapp. n°811 (2022-2023) de Mme Dominique ESTROSI SASSONE et M. Guillaume GONTARD, fait au nom de la commission d'enquête sur l'efficacité des politiques publiques en matière de rénovation énergétique, p. 98, *préc.*

circulaire », et qu'à ce titre, il a également pour objet de répondre au morcellement dénoncé¹⁰²⁷. Elle note par ailleurs qu'en étant directement rattaché au Premier ministre, le SGPE peut avoir « *une vision d'ensemble sur les politiques en matière de transition environnementale* »¹⁰²⁸.

621. Il faut relever que ces pistes d'amélioration avaient déjà été proposées à plusieurs reprises, notamment par des spécialistes. Par exemple, ceux de l'IDDRI¹⁰²⁹ étaient particulièrement critiques en 2015 : « *Aujourd'hui, l'articulation entre les dispositifs de lutte contre la précarité énergétique fait défaut, au détriment de l'efficacité globale des mesures. La mise en place d'une stratégie nationale de lutte, déclinée au niveau local, pourrait surmonter cette limite, via : [...] ; la création d'un délégué interministériel chargé du pilotage de la lutte contre la précarité énergétique et le renforcement de la planification et du cadre institutionnel au niveau local ; [...]* »¹⁰³⁰. Au demeurant, selon ces mêmes auteurs, l'une des solutions éventuelles était donc celle de la création d'un poste de délégué interministériel à la lutte contre la précarité énergétique, avec la particularité qu'il soit directement rattaché au Premier ministre¹⁰³¹. En revanche, à ce jour, ce délégué interministériel n'existe pas : il y a bien une délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement, une délégation interministérielle à la prévention et à la lutte contre la pauvreté et une délégation interministérielle au développement durable, **mais pas de délégation interministérielle à la lutte contre la précarité énergétique**. La précarité énergétique peut s'insérer dans chacune des trois délégations en vigueur, et sauf à créer une délégation inter-délégations ministérielles pour prendre en charge la précarité énergétique, il semblerait pertinent de lui attribuer sa propre délégation interministérielle.

622. Quelques-unes de ces préconisations ont finalement été suivies par les pouvoirs publics, mais plusieurs années après. Toutefois, les moyens qui accompagnent cet objectif de rationalisation ne sont pas à la hauteur du défi.

¹⁰²⁷ *Ibid.*

¹⁰²⁸ *Ibid.*

¹⁰²⁹ Pour « Institut du développement durable et des relations internationales ».

¹⁰³⁰ CHANCEL (L.), ERARD (T.), SAUJOT (M.), « Quelle stratégie de lutte contre la précarité énergétique ? Propositions pour une politique de transition écologique et sociale », *Policy Brief - IDDRI*, n°02/2015, avr. 2015, p. 1, [en ligne].

¹⁰³¹ *Ibid.*, p. 4.

B. Les carences de la rationalisation de la gouvernance nationale

623. Le travail de rationalisation de la gouvernance nationale est largement améliorable, en témoignent ses nombreux défauts (1) ; des réponses sont toutefois proposées (2).

1. Des défauts constatés

624. L'objectif de clarification, de rationalisation de la gouvernance nationale, n'est pas accompagné de moyens suffisants. En l'état, il ne pourra donc pas être atteint. En effet, ainsi que le relevait la Commission d'enquête sur l'efficacité des politiques publiques en matière de rénovation énergétique, au sujet de la **faiblesse des moyens humains**, la délégation interministérielle chargée du pilotage de la rénovation énergétique du bâtiment ne disposait, en 2023, que de sept équivalents temps plein ; la Commission estimait donc que « *l'adéquation entre la mission de pilotage confiée à la délégation et les moyens attribués* [interrogeait] ». Par ailleurs, elle était encore plus sceptique au sujet du SPGE, dont elle considérait le rôle comme « *limité* », puisqu'aucun équivalent temps plein consacré à la rénovation énergétique ne lui était accordé¹⁰³².

625. La Commission en a tiré une conclusion claire : « *La création de la coordination interministérielle répond à un problème de pilotage identifié, mais elle apparaît donc insuffisamment dotée pour assurer pleinement son rôle tandis qu'au sein du SGPE, les moyens consacrés à la rénovation énergétique sont limités* »¹⁰³³. La Cour des comptes en était d'ailleurs arrivée à la même conclusion, en soulignant que « *dotée [...] de faibles moyens, cette mission [interministérielle] n'était pas équipée pour assumer le pilotage national de la politique de rénovation énergétique et en particulier le suivi des actions en lien avec les collectivités territoriales* »¹⁰³⁴.

¹⁰³² Rapp. n°811 (2022-2023) de Mme Dominique ESTROSI SASSONE et M. Guillaume GONTARD, fait au nom de la commission d'enquête sur l'efficacité des politiques publiques en matière de rénovation énergétique, p. 98, *préc.*

¹⁰³³ *Ibid.*

¹⁰³⁴ COUR DES COMPTES, réf. S2022-1527 du 28 juill. 2022 relatif à la rénovation énergétique des bâtiments, *préc.*, p. 3.

626. Pour citer un second défaut, la Commission s'étonnait de l'**exclusion du ministère de la Culture au sein du pilotage interministériel**, alors pourtant qu'« *en l'absence de considération patrimoniale, la politique de rénovation énergétique risque de causer des dommages irrémediables au bâti patrimonial, qui doit faire l'objet d'un traitement technique spécifique* »¹⁰³⁵.

627. Afin de pallier les lacunes ici constatées, des réponses existent et ont été proposées aux pouvoirs publics.

2. Des réponses proposées

628. Tout d'abord, évidemment, la Commission d'enquête sur l'efficacité des politiques publiques en matière de rénovation énergétique a insisté sur la nécessité d'**allouer des moyens plus importants à la mission de coordination**. Cependant, et plus encore, elle a été particulièrement ferme sur ce qu'elle estimait indispensable de modifier : « *Mais il convient surtout de la porter à un niveau réellement interministériel et politique supérieur* »¹⁰³⁶. Elle a toutefois reconnu que les arbitrages devaient être pris en charge par le SGPE, créé pour ce faire et placé sous la tutelle de Matignon ; néanmoins, elle a quand même regretté la faiblesse des moyens humains qui lui sont accordés.

629. En somme, la Commission considère que la gouvernance nationale doit être concentrée au niveau du Premier ministre. Effectivement, malgré l'existence d'une coordination interministérielle, elle estime qu'il ne s'agit que d'une « *ébauche de prise en considération du morcellement [du] pilotage* »¹⁰³⁷. Dès lors, elle a proposé de **ne plus placer cette mission sous la double tutelle de la DGALN et de la DGE**, car un tel positionnement « *ne lui permet pas de jouer un rôle d'arbitrage interministériel au-delà de ses deux tutelles, qui serait pourtant nécessaire pour faire de la mission de coordination le pilote de la rénovation énergétique et le gardien des objectifs de la SNBC* »¹⁰³⁸.

¹⁰³⁵ Rapp. n°811 (2022-2023) de Mme Dominique ESTROSI SASSONE et M. Guillaume GONTARD, fait au nom de la commission d'enquête sur l'efficacité des politiques publiques en matière de rénovation énergétique, *préc.*, p. 96.

¹⁰³⁶ *Ibid.*, p. 111.

¹⁰³⁷ *Ibid.*, p. 110.

¹⁰³⁸ *Ibid.*, pp. 110-111.

630. Finalement, la Commission propose de **placer cette mission de coordination sous la tutelle du SGPE**. Selon elle, en procédant ainsi, « [...], le coordinateur pourrait préparer les arbitrages interministériels sur les politiques de rénovation énergétique, en prenant en compte l'ensemble des enjeux sectoriels associés à ces politiques, y compris ceux propres, par exemple, au logement social ou au patrimoine bâti ancien »¹⁰³⁹. L'enjeu est donc, comme le relève la suite immédiate du rapport, de permettre un travail coordonné de l'ensemble des ministères intervenant en ce domaine : ministère de l'Économie et des Finances, ministère en charge du Logement, etc. À ce sujet, la Commission estime nécessaire que le ministère de la Culture prenne part au pilotage, et propose de l'associer « à la définition de la politique de formation des acteurs et à la définition des outils destinés au bâti ancien ou architecturalement remarquable »¹⁰⁴⁰. La Cour des comptes avait estimé, de son côté, qu'il fallait intégrer les autres politiques publiques, citant la rénovation urbaine et la prévention des risques naturels, au risque que, par exemple, les « règles d'urbanisme [...] conduisent les services déconcentrés du ministère de la culture ou certaines collectivités territoriales à interdire les travaux de rénovation énergétique dans les centres-villes des grandes métropoles et aux abords des monuments historiques »¹⁰⁴¹. À ce jour, ce que l'on peut dire, c'est qu'il existe bien, au sein du SGPE, un pôle « Décarbonation et Financements » qui prend en charge, entre autres, la rénovation des bâtiments. Néanmoins, il est incroyablement difficile d'identifier l'organisation ministérielle actuelle en matière de rénovation énergétique.

631. En outre, à l'inverse d'autres acteurs¹⁰⁴², **la Commission ne juge pas essentielle la nomination d'un ministre du Logement de plein exercice**. Elle affirme que « pour assurer un portage optimal, le choix d'un ministère du logement autonome ou d'un rattachement du ministère du logement au ministère de l'environnement n'apparaît pas décisif » ; d'après elle, l'existence de deux ministres compétents sur cette question peut renforcer le « portage politique de la rénovation énergétique, qui peut être défendue, en Conseil des ministres, par plusieurs autorités et assure que les dispositifs créés prennent en compte les contraintes spécifiques du secteur de l'habitat »¹⁰⁴³.

¹⁰³⁹ *Ibid.*

¹⁰⁴⁰ *Ibid.*, p. 112.

¹⁰⁴¹ COUR DES COMPTES, réf. S2022-1527 du 28 juill. 2022 relatif à la rénovation énergétique des bâtiments, *préc.*, p. 2.

¹⁰⁴² *Supra*, §613.

¹⁰⁴³ Rapp. n°811 (2022-2023) de Mme Dominique ESTROSI SASSONE et M. Guillaume GONTARD, fait au nom de la commission d'enquête sur l'efficacité des politiques publiques en matière de rénovation énergétique, p. 111, *préc.*

632. Parmi les acteurs qui, *a contrario*, reprochent l'absence de ministre de plein exercice, Christophe ROBERT – délégué général de la Fondation Abbé Pierre – a tenu ces propos après l'annonce de la composition de la première partie du Gouvernement ATTAL, en janvier 2024 : « *Je ne comprends pas ce qu'il se passe sur cette question du logement, qui est l'un des sujets de préoccupation majeurs de nos concitoyens mais, manifestement, pas du gouvernement. Là, il y a quelque chose qui ne tourne pas rond* » ; « *je pense qu'il y aura un secrétaire d'État ou un ministre délégué qui sera annoncé dans les prochains jours, donc on travaillera avec lui, mais il eut été vraiment pertinent je pense, au moment où le logement pose problème profondément dans notre pays, de repositionner cette question, comme celle de l'emploi, celle de la santé, celle de l'éducation, et ainsi de revenir aux vraies préoccupations de nos concitoyens* »¹⁰⁴⁴. Même son de cloche du côté d'Emmanuelle COSSE, présidente de l'Union sociale pour l'habitat et ancienne ministre du Logement : « *Je déplore l'absence d'un ministre du logement de plein exercice, doté des moyens nécessaires pour lutter contre la crise dure qui pèse sur nos concitoyens et menace l'emploi* »¹⁰⁴⁵. Pour citer un dernier exemple, nous pouvons reprendre les mots de Jacques BAUDRIER, adjoint à la maire de Paris en charge du Logement : « *Nous vivons la pire crise du logement depuis 1954. Il fait un froid polaire. Il y a des milliers de sans-abris. Et il n'y a pas de ministre du Logement* »¹⁰⁴⁶.

633. **Par conséquent**, dans l'opération de restructuration de la lutte contre la précarité énergétique, il est avant tout nécessaire de procéder à une réorganisation du pilotage institutionnel de la rénovation énergétique. Forcément liés, ces deux défis présentent les mêmes besoins, au premier rang desquels figure donc le réagencement de la gouvernance nationale, afin de parvenir à une plus grande cohérence et à une meilleure coordination des actions.

634. Un autre aspect doit également être réexaminé, sans quoi les objectifs de rénovation du parc de logements et de lutte contre la précarité énergétique ne seront pas atteints : il

¹⁰⁴⁴ BOUHAFSI (M.), « Absence de ministère du Logement : "Quelque chose ne tourne pas rond", dit la Fondation Abbé Pierre », RTL, 13 janv. 2024, [en ligne] ; propos tenus lors de l'émission *Focus Dimanche*, sur RTL, au micro de Mohamed BOUHAFSI.

¹⁰⁴⁵ PETER (C.), DEGIOANNI (J.-F.), « Remaniement : l'absence d'un ministère du Logement déçoit les acteurs du secteur », *préc.*

¹⁰⁴⁶ *Ibid.*

s'agit de repenser le pilotage stratégique interne, pour mener des actions efficaces et restaurer la confiance de l'ensemble des parties prenantes.

Paragraphe 2 : Repenser le pilotage stratégique interne

635. Pour repenser le pilotage stratégique interne, il faut concentrer les efforts sur deux objectifs principaux : d'abord, il est essentiel de garantir la solidité de la stratégie nationale (A), ce qui est absolument nécessaire pour mener à bien toute politique publique prioritaire ; ensuite, aussi solide puisse-t-elle être, il est indispensable de garantir sa faisabilité (B).

A. Garantir la solidité de la stratégie nationale

636. La stratégie interne ne peut être solide qu'à deux conditions : elle doit être immuable (1), afin de garantir sa constance, et elle doit être d'ensemble (2), dans le but d'englober toutes les dimensions de la rénovation thermique et de la lutte contre la précarité énergétique.

1. La nécessité d'une stratégie immuable

637. La politique publique de rénovation thermique et la politique publique de lutte contre la précarité énergétique souffrent toutes deux d'une **instabilité considérable**. En effet, ce sont des **politiques mouvantes** qui, de ce fait, provoquent découragement, attentisme et confusion, selon la Commission d'enquête sur l'efficacité des politiques publiques en matière de rénovation énergétique¹⁰⁴⁷.

638. La Commission donne quelques **exemples** d'événements qui ont pu semer le trouble dans l'esprit de l'ensemble des acteurs, comme le passage du CITE à MaPrimeRénov', ou bien les changements annuels systématiques des conditions

¹⁰⁴⁷ Rapp. n°811 (2022-2023) de Mme Dominique ESTROSI SASSONE et M. Guillaume GONTARD, fait au nom de la commission d'enquête sur l'efficacité des politiques publiques en matière de rénovation énergétique, *préc.*, p. 17.

d'obtention de cette dernière. Elle ajoute même que « *le service d'accompagnement des particuliers à la rénovation a changé cinq fois de nom et deux fois de mode de financement dans les années récentes !* »¹⁰⁴⁸.

639. Le rapport d'information sur la rénovation énergétique des bâtiments constate aussi cet écueil, plus précisément « [...] *que la récurrence des modifications apportées en lois de finances initiales peut inciter à un certain attentisme [...]. Dans l'ensemble, les acteurs du secteur de la rénovation énergétique aspirent à une certaine stabilité* »¹⁰⁴⁹. Le rapport souligne également que **cette instabilité touche à la fois les financements et les critères d'attribution des aides publiques**¹⁰⁵⁰ ; par exemple, au sujet de la prime de rénovation globale, il constate que d'après un signalement du GPCEE¹⁰⁵¹, elle a été modifiée trois fois en moins de deux ans¹⁰⁵².

640. Il semble donc primordial de comprendre que « *les enjeux de la visibilité temporelle et de la prévisibilité sont particulièrement centraux dans la politique de rénovation énergétique* »¹⁰⁵³. Effectivement, sans réelle confiance dans la stabilité du droit, les ménages ne s'engageront pas – ou difficilement – dans des travaux d'amélioration thermique : « *L'instabilité normative de la dernière décennie dans ce domaine s'est avérée ainsi particulièrement préjudiciable, générant un attentisme de la part du public : les ménages vont attendre l'adoption d'aides plus avantageuses pour engager des travaux, ou vont refuser de s'engager dans un parcours de rénovation par crainte d'un changement du dispositif avant la fin des travaux. [...]* »¹⁰⁵⁴. La Commission sénatoriale note que cette stabilité a une grande importance « *pour assurer une offre adéquate* », car l'attractivité des métiers de la

¹⁰⁴⁸ *Ibid.*

¹⁰⁴⁹ Rapp. d'information n°1700 (2023-2024) déposé par la mission d'information commune sur la rénovation thermique des bâtiments et présenté par Mmes Julie LAERNOES et Marjolaine MEYNIER-MILLEFERT, enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 4 oct. 2023, pp. 102-103, [en ligne].

¹⁰⁵⁰ *Ibid.*, p. 102.

¹⁰⁵¹ Pour « Groupement des professionnels des certificats d'économies d'énergie ».

¹⁰⁵² Rapp. d'information n°1700 (2023-2024) déposé par la mission d'information commune sur la rénovation thermique des bâtiments et présenté par Mmes Julie LAERNOES et Marjolaine MEYNIER-MILLEFERT, *préc.*, p. 105.

¹⁰⁵³ Rapp. n°811 (2022-2023) de Mme Dominique ESTROSI SASSONE et M. Guillaume GONTARD, fait au nom de la commission d'enquête sur l'efficacité des politiques publiques en matière de rénovation énergétique, *préc.*, p. 107.

¹⁰⁵⁴ *Ibid.*, p. 108.

rénovation, entre autres, dépendrait de « *la pérennité du soutien public à la rénovation sur un temps long [...]* »¹⁰⁵⁵.

641. Enfin, d'autres acteurs critiquent cette absence de constance et ce **manque de visibilité à moyen et long termes** ; par exemple, en 2014, l'association La Fabrique Écologique tenait déjà ces propos : « *l'instabilité et l'hétérogénéité des critères techniques et/ou sociaux d'éligibilité aux multiples formes*¹⁰⁵⁶ *de soutien public, parapublic ou local renforcent [la] confusion. Selon l'épaisseur d'isolant posé, vous aurez droit : soit à rien, soit à des certificats d'économies d'énergie uniquement, soit à des certificats d'économies d'énergie et à un crédit d'impôt (qui sera éventuellement bonifié selon la nature des autres travaux que vous engagerez), parfois avec des règles complexes de cumul... Plus de clarté est nécessaire pour les politiques publiques de financement* »¹⁰⁵⁷.

642. Par conséquent, **il faut que la norme donne une véritable visibilité et stabilité aux politiques publiques** de rénovation thermique et de lutte contre la précarité énergétique. La Commission d'enquête précise que « *plusieurs personnes auditionnées [...] se sont prononcées en faveur d'une loi de programmation de la rénovation énergétique des bâtiments* »¹⁰⁵⁸, laquelle serait préférentiellement adossée à la LPEC¹⁰⁵⁹, ou à une autre norme¹⁰⁶⁰. En tout état de cause, la Commission craint que l'adoption d'une énième loi indépendante n'affaiblisse la portée des dispositifs¹⁰⁶¹.

643. Cette demande de constance des politiques publiques de rénovation thermique, et même, par extension, de lutte contre la précarité énergétique, est unanimement partagée par les acteurs et semble même être en tête des défauts du pilotage stratégique national. Au-

¹⁰⁵⁵ *Ibid.*

¹⁰⁵⁶ Note de bas de page dans la note de l'association : « *Il y a au moins 8 formes de soutien public/parapublic national : Certificats d'économies d'énergie, Crédit d'impôt développement durable, Éco prêt à taux zéro, Prime de 1 350 €, Prime FART ANAH, Subvention ANAH hors prime FART, Prêt de la CAF et TVA réduite pour travaux de rénovation* ».

¹⁰⁵⁷ LA FABRIQUE ECOLOGIQUE, « Le défi de la rénovation énergétique des logements. Comment amplifier le passage à l'acte des ménages », note n°2, publication définitive, sept. 2014, p. 25, [en ligne].

¹⁰⁵⁸ Rapp. n°811 (2022-2023) de Mme Dominique ESTROSI SASSONE et M. Guillaume GONTARD, fait au nom de la commission d'enquête sur l'efficacité des politiques publiques en matière de rénovation énergétique, p. 108, *prés.*

¹⁰⁵⁹ Pour « Loi de programmation sur l'énergie et le climat ».

¹⁰⁶⁰ Rapp. n°811 (2022-2023) de Mme Dominique ESTROSI SASSONE et M. Guillaume GONTARD, fait au nom de la commission d'enquête sur l'efficacité des politiques publiques en matière de rénovation énergétique, p. 110, *prés.*

¹⁰⁶¹ *Ibid.*

delà, il faut également que les pouvoirs publics conçoivent une stratégie d'ensemble, qui englobe toutes les dimensions et tous les enjeux de la rénovation thermique et de la lutte contre la précarité énergétique.

2. La nécessité d'une stratégie d'ensemble

644. Les politiques de rénovation doivent dépasser les problématiques hivernales dans les logements privés, car si la précarité énergétique « à la française » semble focalisée sur ces dimensions-là, le bâti en général rencontre des difficultés thermiques plus larges : il faut donc continuer d'insister sur la rénovation des bâtiments tertiaires (a), mais également prendre davantage en considération la précarité énergétique estivale des logements (b).

a. La rénovation thermique des bâtiments tertiaires s'intensifie

645. La rénovation thermique des bâtiments tertiaires est **actuellement en cours, avec le décret Tertiaire de 2019**¹⁰⁶² : adressé aux propriétaires et occupants de bâtiments à usage tertiaire privé, collectivités locales, services de l'État, professionnels du bâtiment, maîtres d'ouvrage, maîtres d'œuvre, bureaux d'études thermiques, sociétés d'exploitation, gestionnaires immobiliers, gestionnaires de réseau de distribution d'énergie (selon la ligne « Publics concernés » du décret lui-même), il vise à définir les modalités de mise en œuvre de **l'obligation d'actions de réduction des consommations d'énergie dans les bâtiments à usage tertiaire** (selon sa ligne « Objet ») ; ce décret a d'ailleurs été pris pour l'application de l'article 175 de la loi ELAN¹⁰⁶³.

646. Concrètement, ce décret a instauré le **dispositif Éco Énergie Tertiaire**, ou DEET, « *qui impose une réduction progressive de la consommation d'énergie dans certains bâtiments publics ou privés hébergeant des activités du secteur tertiaire (bureaux, commerces, enseignement, hôtellerie...)* »¹⁰⁶⁴.

¹⁰⁶² D. n°2019-771 du 23 juill. 2019 relatif aux obligations d'actions de réduction de la consommation d'énergie finale dans des bâtiments à usage tertiaire, JORF n°0171 du 25 juill. 2019, texte n°53.

¹⁰⁶³ L. n°2018-1021 du 23 nov. 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique, *préc.*

¹⁰⁶⁴ FFB, « Les obligations d'économies d'énergie dans les bâtiments tertiaires », 22 août 2023, [en ligne].

Cette réduction est dite progressive, car il s'agit d'arriver à une diminution de la consommation d'énergie finale, pour l'ensemble des bâtiments soumis à l'obligation, d'au moins 40 % en 2030, 50 % en 2040 et 60 % en 2050, par rapport à l'année 2010. Une alternative est aujourd'hui en vigueur : les objectifs peuvent être remplis si un niveau de consommation d'énergie finale en valeur absolue fixé par arrêté est atteint ; les arrêtés du 10 avril 2020¹⁰⁶⁵ et du 13 avril 2022¹⁰⁶⁶ s'attachent à définir ce niveau en tenant compte de la consommation d'énergie de bâtiments neufs de même catégorie¹⁰⁶⁷. Néanmoins, le décret s'adresse uniquement aux parcs immobiliers de plus de 1 000 m².

647. De plus, « *le dispositif impose d'ores et déjà aux assujettis de déclarer annuellement leurs consommations réelles sur la base de leurs factures d'énergie* »¹⁰⁶⁸. Au demeurant, ces consommations réelles ne visent pas seulement les bâtiments en eux-mêmes, mais également les activités qui s'y déroulent, et « *l'atteinte des objectifs nécessitera le plus souvent que les maîtres d'ouvrage réalisent des travaux d'économie d'énergie* »¹⁰⁶⁹.

648. Les personnes assujetties à ce décret sont accompagnées par des **aides et autres plateformes dédiées**. Par exemple, OPERAT¹⁰⁷⁰ est une « *plateforme de recueil et de suivi des consommations d'énergie du secteur tertiaire [et] constitue un outil d'accompagnement des acteurs du tertiaire dans la transition énergétique* »¹⁰⁷¹. De même, un panel d'aides a été mis en place, comme le Diagnostic PerfImmo, « *opéré par un Bureau d'Études spécialiste de la performance énergétique des bâtiments et référencé par Bpifrance* »¹⁰⁷², qui permettra notamment d'évaluer la performance énergétique des bâtiments concernés et de définir des scénarios chiffrés de rénovation énergétique¹⁰⁷³. Il existait également un crédit d'impôt TPE/PME, lequel « [concernait] certaines dépenses visant l'amélioration de l'efficacité énergétique des locaux à usage tertiaire (bureaux,

¹⁰⁶⁵ Arrêté du 10 avr. 2020 relatif aux obligations d'actions de réduction des consommations d'énergie finale dans des bâtiments à usage tertiaire, JORF n°0108 du 3 mai 2020, texte n°33.

¹⁰⁶⁶ Arrêté du 13 avr. 2022 modifiant l'arrêté du 10 avril 2020 relatif aux obligations d'actions de réduction des consommations d'énergie finale dans des bâtiments à usage tertiaire, JORF n°0096 du 24 avr. 2022, texte n°55.

¹⁰⁶⁷ FFB, « Les obligations d'économies d'énergie dans les bâtiments tertiaires », *préc.*

¹⁰⁶⁸ *Ibid.*

¹⁰⁶⁹ *Ibid.*

¹⁰⁷⁰ Pour « Observatoire de la performance énergétique, de la rénovation et des actions du tertiaire ».

¹⁰⁷¹ OPERAT, « Bienvenue sur l'Observatoire de la Performance Énergétique, de la Rénovation et des Actions du Tertiaire (OPERAT) », [en ligne].

¹⁰⁷² BPIFRANCE, « Diagnostic PerfImmo », [en ligne].

¹⁰⁷³ *Ibid.*

commerces, entrepôts, etc...) des TPE et PME. Son montant [était] de 30 % des dépenses éligibles, dans la limite de 25 000 € de crédit d'impôt par entreprise »¹⁰⁷⁴. Parmi les travaux éligibles, nous trouvons l'isolation des combles et des murs, ou encore l'installation d'un chauffe-eau solaire collectif¹⁰⁷⁵. Enfin, il faut noter que d'autres aides sont disponibles, comme le prêt Éco Énergie (PEE)¹⁰⁷⁶.

649. Ces mesures, louables et certainement prometteuses, constituent un point positif dans les politiques publiques de rénovation thermique, avec des **avantages peut-être moins flagrants** : non seulement elles contribuent à la transition écologique, mais elles permettent aussi aux personnes publiques, quand elles rénovent leurs bâtiments publics, de **montrer l'exemple** en tant qu'autorités. Effectivement, « *le service public local, qui possède plus d'un quart du parc tertiaire national, a une forte responsabilité en matière de rénovation énergétique de son bâti. [...]* »¹⁰⁷⁷.

650. En outre, la mise en lumière des problématiques que connaissent les acteurs du secteur tertiaire, dès lors qu'ils doivent rénover leurs bâtiments, présente un autre intérêt : cela permet de **comprendre que les difficultés rencontrées dans un parcours de rénovation sont à peu près les mêmes que pour les logements** ; nous pouvons citer le manque de moyens financiers, ou encore la complexité des dispositifs. D'ailleurs, un rapport d'information du Sénat a révélé l'existence de tels obstacles au sujet de la rénovation des établissements scolaires¹⁰⁷⁸.

651. Au-delà, de nombreux élus pointent du doigt l'**effort financier colossal** qu'implique ce que Christophe BECHU – alors ministre de la Transition écologique et de la Cohésion des territoires – a appelé le « chantier du siècle »¹⁰⁷⁹. Certaines collectivités craignent de ne

¹⁰⁷⁴ MIN. DE L'ÉCONOMIE, DES FINANCES ET DE LA SOUVERAINETÉ INDUSTRIELLE ET NUMÉRIQUE, « Crédit d'impôt pour la rénovation énergétique des TPE/PME », vérifié le 4 déc. 2023, [en ligne].

¹⁰⁷⁵ *Ibid.*

¹⁰⁷⁶ V. not., FFB, « Les obligations d'économies d'énergie dans les bâtiments tertiaires », *préc.*

¹⁰⁷⁷ RIVOIRE (B.), « La rénovation énergétique du bâti public, un devoir d'exemplarité », *Le Courrier des maires et des élus locaux*, 25 nov. 2022, [en ligne].

¹⁰⁷⁸ Rapp. d'information n°800 (2022-2023) de M. Jean-Marie MIZZON et Mme Nadège HAVET, fait au nom de la mission d'information sur « Le bâti scolaire à l'épreuve de la transition écologique », enregistré à la Présidence du Sénat le 28 juin 2023, [en ligne].

¹⁰⁷⁹ ASS. NAT., compte rendu de la deuxième séance du jeudi 19 janv. 2023, XVI^e législature, session ordinaire (2022-2023), à propos de la facilitation du financement des travaux de rénovation énergétique des bâtiments publics, [en ligne] : « [...] L'ordre du jour appelle la discussion de la proposition de loi de Mme Aurore Bergé, M. Damien

pas être en mesure d'assumer cette charge ; en ce sens, la publication¹⁰⁸⁰ d'une étude¹⁰⁸¹ réalisée en février 2023 montre que 83 % des interrogés du panel sont découragés par les coûts élevés des investissements. Plus précisément, « *le manque de moyens et d'aides financières est flagrant pour 68 % des sondés des collectivités, contre 43 % des maîtres d'œuvre, ce qui conforte le fait que certains dispositifs d'aides restent méconnus des communes* »¹⁰⁸². Il reste nécessaire de poursuivre ces rénovations du secteur tertiaire, mais avec un **accompagnement des acteurs concernés, tant sur le plan pédagogique que sur le plan financier**.

652. En définitive, sans que ces bâtiments ne puissent intégrer la catégorie de la précarité énergétique – nous ne parlons pas de logements –, l'on peut constater que les enjeux sont similaires, notamment en matière environnementale. En tout état de cause, si les pouvoirs publics doivent repenser le pilotage stratégique de la lutte contre la précarité énergétique, laquelle va nécessairement de pair avec les politiques de rénovation thermique, il faut que cette stratégie soit solide ; pour cela, les acteurs du secteur tertiaire doivent contribuer à la transition écologique en rénovant leurs propres bâtiments, au risque que les arguments environnementaux ne soient plus entendus par les propriétaires de logements privés.

653. Dans cette stratégie d'ensemble, une facette – cette fois-ci – de la précarité énergétique doit plus que jamais être traitée : il s'agit de la précarité énergétique estivale, qui mérite d'être considérée au même titre que la précarité énergétique hivernale, dans les

Abad et plusieurs de leurs collègues visant à ouvrir le tiers financement à l'État, à ses établissements publics et aux collectivités territoriales pour favoriser les travaux de rénovation énergétique [...] » ; intervention de M. Christophe BÉCHU : [...] : sachant que près de 40 % de l'immobilier tertiaire appartient à l'État et aux collectivités locales, la rénovation thermique de ce parc emporte des conséquences majeures en matière d'économies d'énergie et de budget. Elle nous permettra de répondre aux obligations légales de la loi de 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique – dite loi Élan – et du décret tertiaire. Surtout, elle constituera une opportunité économique pour le secteur du bâtiment. Disons-le : c'est le chantier du siècle. Quatre cents millions de mètres carrés de bâtiments pourraient faire l'objet de travaux ; sachant que les coûts moyens de rénovation sont compris entre 500 et 1 000 euros le mètre carré, le chantier représente 200 à 400 milliards d'euros au total – nous avons là un aperçu du chiffre d'affaires afférent pour le secteur. Ce chantier de rénovation sera de nature à soutenir le secteur du bâtiment et des travaux publics – le BTP – et son 1,5 million de salariés. [...] ».

¹⁰⁸⁰ DESCAMPS (O.), « Bâtiments publics : le travail de rénovation énergétique ne fait que commencer », *Gaz. cnes*, 14 avr. 2023, [en ligne].

¹⁰⁸¹ Présentation de la méthode effectuée dans l'article : « Méthode : étude réalisée en ligne pour "La Gazette" et l'OPQIBI, du 1^{er} au 26 février 2023, auprès de 200 élus, DGS/DGA et directions agents de l'environnement, rénovation, urbanisme, ainsi que 100 acteurs de la maîtrise d'œuvre. Étude produite par Infopro Digital études ».

¹⁰⁸² DESCAMPS (O.), « Bâtiments publics : le travail de rénovation énergétique ne fait que commencer », *préc.*

politiques de lutte contre la précarité énergétique et dans les politiques de rénovation thermique.

b. La précarité énergétique estivale des logements est minimisée

654. Les questions de confort estival touchent tous les bâtiments. Pourtant, la précarité énergétique estivale est minimisée dans la lutte contre la précarité énergétique des logements privés. Or, ce phénomène prend aujourd’hui une ampleur telle qu’il paraît **difficile de faire comme s’il n’existait pas**, d’autant plus qu’il commence à être considéré par le secteur tertiaire : en ce sens, nous pouvons citer, par exemple, la mise en place d’îlots de fraîcheur dans les établissements scolaires¹⁰⁸³. En réalité, contrairement à ce que l’on pourrait penser, isoler un logement contre le froid ne revient pas à l’isoler, dans le même temps, contre la chaleur : pour favoriser un confort d’été, des spécificités techniques doivent être prises en compte, comme l’utilisation de matériaux à fort déphasage thermique (des isolants biosourcés, tels que la fibre de bois).

655. De plus en plus d’acteurs de la lutte contre le mal-logement étudient la précarité énergétique estivale et en arrivent au constat suivant : « ***En été, les passoires énergétiques se transforment en véritables bouilloires.*** Or, la précarité énergétique est encore largement associée au ressenti du froid dans son logement, et trop peu à l’inhabitabilité liée aux pics de chaleur »¹⁰⁸⁴ ; ou encore : « *Actuellement, le concept de précarité énergétique tend à se concentrer sur les personnes souffrant du froid chez elles en hiver. Cependant, la précarité énergétique existe aussi en été, certaines familles ne pouvant maintenir leur logement suffisamment frais* »¹⁰⁸⁵. Et de préciser que la **canicule de 2003** a su montrer que la précarité énergétique estivale était « *déjà une question*

¹⁰⁸³ V. par ex., ADAPTAVILLE, « Aménager les cours d’école en îlots de fraîcheur : l’exemple du projet Oasis », [en ligne] : « *Le programme des "Cours Oasis" vise à transformer les cours de récréation des écoles et collèges parisiens, en les aménageant de façon écologique afin de les transformer en îlots de fraîcheur* » ; CERDD, « À Lille, les cours d’écoles deviennent des îlots de fraîcheur ! », mis à jour le 12 avr. 2021, [en ligne].

¹⁰⁸⁴ FOND. ABBE PIERRE, « Précarité énergétique d’été. Une nouvelle forme de mal-logement », étude, juin 2023, p. 3, [en ligne].

¹⁰⁸⁵ MAGDALINSKI (E.), DELAIR (M.), PELLERIN-CARLIN (TH.), « L’Europe a besoin d’une stratégie politique pour mettre fin à la précarité énergétique », *Policy Paper de l’Institut Jacques Delors*, n°259, fév. 2021, p. 5, [en ligne].

de vie et de mort »¹⁰⁸⁶. Laisser cette dimension de côté n'a donc pas la moindre pertinence, puisqu'il faudra, tôt ou tard, mener des politiques publiques pour la combattre ; la solution la plus logique et profitable serait celle de traiter la précarité énergétique en son ensemble, qu'elle soit hivernale ou estivale.

656. Ce traitement indifférencié serait d'autant plus approprié que **les facteurs de risque et de protection sont identiques** pour les deux formes de précarité énergétique. S'agissant des **risques**, le fait de vivre en ville augmente significativement les probabilités de souffrir de la chaleur, « *en raison de l'inadaptation des espaces urbains, et plus spécifiquement de l'apparition d'îlots de chaleur urbains (ICU). Ces ICU sont des endroits en villes où les températures sont particulièrement élevées de jour comme de nuit, par rapport aux zones rurales les plus proches. Les ICU sont liés au béton qui stocke la chaleur pendant la journée et la rediffuse pendant la nuit, au manque de végétation et de sources d'eau ainsi qu'à l'excès de minéralisation qui limitent le refroidissement nocturne de l'air, et à l'intensité de l'activité urbaine et de la circulation automobile* »¹⁰⁸⁷. De même, les occupants modestes sont surreprésentés, car « *par définition, les ICU apparaissent davantage en ville que dans les zones pavillonnaires ou rurales, et particulièrement dans les zones urbaines peu végétalisées. C'est souvent le cas des quartiers populaires, généralement denses, avec un faible ratio d'espaces verts et de pleine terre par habitant* »¹⁰⁸⁸. S'agissant de la **protection** contre la précarité énergétique estivale, il faudra, là encore, rénover le bâti et changer ou installer des équipements¹⁰⁸⁹. Des aides curatives, destinées au paiement des factures, peuvent également permettre de prendre en charge le coût d'une climatisation¹⁰⁹⁰.

657. Par ailleurs, **les conséquences sont aussi identiques**, qu'elles soient **socio-sanitaires** ou **environnementales**. Leurs manifestations respectives présentent les différences évidentes que l'on peut constater sur un corps humain exposé au froid ou au chaud : en l'occurrence, nous pouvons parler d'un risque de déshydratation pour l'aspect

¹⁰⁸⁶ *Ibid.* ; v. aussi, rapp. n°1455, tome 1 (2003-2004) de MM. Claude EVIN et François D'AUBERT, fait au nom de la commission d'enquête sur les conséquences sanitaires et sociales de la canicule, enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 25 fév. 2004, p. 27, [en ligne] : « *Ce sont [...], au total, près de 15 000 décès qui sont à déplorer du fait de la canicule* ».

¹⁰⁸⁷ FOND. ABBE PIERRE, « Précarité énergétique d'été. Une nouvelle forme de mal-logement », *préc.*, p. 6.

¹⁰⁸⁸ *Ibid.*

¹⁰⁸⁹ *Ibid.*, not. p. 25.

¹⁰⁹⁰ *Ibid.*, not. p. 26.

sanitaire, ou d'un risque de factures d'eau élevées pour l'aspect financier¹⁰⁹¹. Face à ces répercussions, les occupants ne sont pas égaux, car les enfants et les personnes âgées (de plus en plus nombreuses à mesure que l'espérance de vie s'allonge) ou malades sont particulièrement vulnérables¹⁰⁹² ; « *la précarité énergétique estivale est donc une menace croissante pour les vies humaines, [...]* »¹⁰⁹³.

658. La Fondation Abbé Pierre fournit **quelques données** permettant d'illustrer l'urgence d'agir contre la précarité énergétique estivale : si elle précise qu'aucun chiffre ne donne d'estimation précise du nombre de personnes concernées, elle remarque tout de même qu'« *en 2022, 59 % des Françaises et des Français déclaraient avoir souffert de la chaleur dans leur logement pendant au moins 24 heures. (+ 8 points par rapport à 2020)* »¹⁰⁹⁴. *9 sur 10 l'expliquent par la canicule. Toutefois, 19 % des personnes concernées mentionnent également une mauvaise isolation de leur logement et 9 % une mauvaise ventilation. Les locataires sont plus nombreux que la moyenne à souffrir d'un excès de chaleur (63 % contre 59 % au global). [...]* »¹⁰⁹⁵.

659. Parmi les catégories de logements particulièrement touchées, il faut citer les **HLM**. À la suite de la canicule de l'été 2022, deux articles¹⁰⁹⁶ avaient d'ailleurs traité cette problématique : dans l'un d'eux, il est expliqué que l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU) avait décidé d'allouer 10 milliards d'euros pour rénover les logements à l'échelle nationale¹⁰⁹⁷ ; cependant, « *de l'aveu même de l'agence, la destruction d'un immeuble des années 1960 pour faire place à un nouvel édifice apporte plus de gains énergétiques que sa réhabilitation – un constat qui en dit long sur les performances de nombreux HLM en France* »¹⁰⁹⁸.

660. Au demeurant, ces questions ne sont pas sans rappeler les problématiques subies par une autre catégorie de logements : les **habitats (parfois informels) ultra-marins**.

¹⁰⁹¹ *Ibid.*, p. 5.

¹⁰⁹² MAGDALINSKI (E.), DELAIR (M.), PELLERIN-CARLIN (TH.), « L'Europe a besoin d'une stratégie politique pour mettre fin à la précarité énergétique », p. 5, *préc.*

¹⁰⁹³ *Ibid.*

¹⁰⁹⁴ La Fondation Abbé Pierre cite le Baromètre Énergie-Info 2022 du Médiateur de l'énergie.

¹⁰⁹⁵ FOND. ABBÉ PIERRE, « Précarité énergétique d'été. Une nouvelle forme de mal-logement », p. 3, *préc.*

¹⁰⁹⁶ CARON (P.-L.), « "L'été, ici, c'est de pire en pire" : dans une cité HLM de Bordeaux, les habitants accablés par des températures invivables », *Franceinfo*, 16 août 2022, [en ligne] ; PEREIRA (E.), « Avec la canicule, les habitants des HLM suffoquent », *Reporterre*, 5 août 2022, [en ligne].

¹⁰⁹⁷ *Ibid.*, CARON (P.-L.), « "L'été, ici, c'est de pire en pire" : dans une cité HLM de Bordeaux, les habitants accablés par des températures invivables ».

¹⁰⁹⁸ *Ibid.*

Néanmoins, ainsi que le relève la Fondation Abbé Pierre, il existe des aides spécifiques pour ces territoires : elle cite « *la protection des parois vitrées ou opaques contre le rayonnement solaire, les surtoitures ventilées et les bardages ventilés [qui] sont financés par l'ANAH uniquement dans les Outre-mer. Il existe également des aides AGIR+¹⁰⁹⁹ (HODARI pour Mayotte)¹¹⁰⁰ en partenariat avec EDF dont les gestes permettent d'améliorer le confort d'été* »¹¹⁰¹.

661. En revanche, **en métropole**, les pouvoirs publics semblent encore fermés à la discussion sur le sujet de la précarité énergétique estivale, laissant de côté un nombre de plus en plus important d'occupants dont les conditions de vie, en saison chaude, sont précisément invivables. La Fondation note même que « *les gestes contreproductifs en période estivale (utilisation de certains matériaux isolants à faible inertie comme les laines minérales et le polystyrène) ne sont pas [...] exclus des subventions publiques* »¹¹⁰² ; d'autres gestes destinés à améliorer ces conditions de vie sont confrontés aux **normes de préservation du patrimoine** : la Fondation donne en exemples la **réglementation urbaine locale** ou le **règlement de certaines copropriétés**, qui freinent ou interdisent l'installation de volets, l'application de revêtements réfléchissants, la plantation d'arbres, etc.¹¹⁰³ Elle ajoute que « *selon la Mairie de Paris, 30 % des opérations de rénovation énergétique seraient bloquées ou annulées par la décision des Architectes des Bâtiments de France (ABF), qui dépendent du ministère de la Culture* »¹¹⁰⁴. Raison de plus pour impliquer ce ministère dans la coordination interministérielle des politiques de rénovation thermique¹¹⁰⁵. Plus généralement, d'ailleurs, « *face à l'urgence climatique, la mobilisation du droit de l'urbanisme et plus particulièrement des autorisations d'urbanisme est nécessaire. Toutefois, si, grâce au législateur et au pouvoir réglementaire, elles sont devenues de potentiels leviers de la transition énergétique, des obstacles réglementaires, issus des codes de l'environnement et du patrimoine, limitent leur pleine effectivité. Au nom de la protection de la nature et du patrimoine, certains espaces sont*

¹⁰⁹⁹ V. par ex., EDF, « Calculer mon aide financière », [en ligne] ; ANIL, « La prime "Agir Plus"- EDF Réunion », à jour au 9 mars 2020, [en ligne].

¹¹⁰⁰ EDM : ELECTRICITE DE MAYOTTE, « Offres HODARI », 4 fév. 2022, [en ligne].

¹¹⁰¹ FOND. ABBE PIERRE, « Précarité énergétique d'été. Une nouvelle forme de mal-logement », *préc.*, p. 15.

¹¹⁰² *Ibid.*, p. 14.

¹¹⁰³ *Ibid.*

¹¹⁰⁴ *Ibid.*, p. 15.

¹¹⁰⁵ *Supra*, §626 et 630.

sanctuarisés et rétifs à la transition énergétique. Celle-ci ne serait pas nécessairement compatible avec la transition écologique et la protection de l'environnement au sens large. [...] »¹¹⁰⁶.

662. De surcroît, **les normes en vigueur seraient largement insuffisantes** sur ces questions de chaleur : toujours selon la Fondation Abbé Pierre, la RE2020¹¹⁰⁷, qui fixe des normes pour les constructions neuves – dont l'indicateur degré-heure (DH) dédié au confort d'été¹¹⁰⁸ –, « *n'apporterait pas de contraintes supplémentaires réelles sur le confort d'été sur les 3/4 du territoire métropolitain*¹¹⁰⁹ ». S'agissant des logements existants, elle constate que le DPE en vigueur depuis 2021 est supposé proposer une évaluation de ce confort, mais que ce n'est « *qu'à titre informatif (pas de prise en compte du confort d'été dans la méthode de calcul 3CL-2021*¹¹¹⁰), [...] »¹¹¹¹. Enfin, « *la notion de confort d'été et de protection solaire n'apparaît pas non plus dans la définition d'une rénovation énergétique performante et globale, introduite dans la loi Climat et Résilience*¹¹¹² »¹¹¹³.

663. Finalement, il faut conclure que « *face à ce constat, c'est toujours le degré zéro de l'action publique qui prévaut, puisque malgré de timides évolutions, nos politiques de rénovation s'intéressent toujours principalement à la décarbonation de nos modes de chauffage et au maintien d'une température minimale dans le logement. L'adaptation des bouilloires thermiques est insuffisamment intégrée aux dispositifs de rénovation nationaux et locaux, est absente des obligations de rénovation pour les bailleurs, et continue de*

¹¹⁰⁶ ROTOULLIE (J.-CH.), « Autorisations d'urbanisme et transition énergétique », in *Droit de l'aménagement, de l'urbanisme et de l'habitat* (dir. GRIDAUH), *Le Moniteur*, 2021, p. 51.

¹¹⁰⁷ MIN. DE LA TRANSITION ECOLOGIQUE ET DE LA COHESION DES TERRITOIRES, « Réglementation environnementale RE2020 », 9 janv. 2024, [en ligne] : « *En 2020, la France passe d'une réglementation thermique, la RT2012, à une réglementation environnementale, la RE2020, plus ambitieuse et exigeante pour la filière construction. La RE2020 est la nouvelle réglementation énergétique et environnementale de l'ensemble de la construction neuve. L'État, avec l'aide des acteurs du secteur, a lancé un projet inédit pour prendre en compte dans la réglementation non seulement les consommations d'énergie, mais aussi les émissions de carbone, y compris celles liées à la phase de construction du bâtiment. [...]* ».

¹¹⁰⁸ V. par ex., FFB, « RE 2020 : confort d'été et indicateur DH », 5 mai 2023, [en ligne] : « *Cet indicateur DH caractérise le nombre d'heures sur l'année au cours desquelles une température de confort est dépassée à l'intérieur du logement. Il est calculé sans prendre en compte la climatisation pour inciter à optimiser le confort d'été d'un bâtiment, via des solutions passives dès sa conception* ».

¹¹⁰⁹ L'étude cite : POUGETS CONSULTANTS, 2021.

¹¹¹⁰ V. par ex., MIN. DE LA TRANSITION ECOLOGIQUE, « Notice explicative. Arrêté du 8 octobre 2021 modifiant la méthode de calcul et les modalités d'établissement du diagnostic de performance énergétique », [en ligne].

¹¹¹¹ FOND. ABBE PIERRE, « Précarité énergétique d'été. Une nouvelle forme de mal-logement », p. 14, *préc.*

¹¹¹² L'étude cite : ECOLOGIE.GOUV, « Rénovation des bâtiments », 4 oct. 2022.

¹¹¹³ FOND. ABBE PIERRE, « Précarité énergétique d'été. Une nouvelle forme de mal-logement », p. 14, *préc.*

*se heurter à des freins réglementaires et patrimoniaux qui empêchent l'installation de protections solaires ou l'application de couleurs claires en façade et en toiture. [...] »¹¹¹⁴. Il reste à espérer que le **PNACC-3**¹¹¹⁵ donne une impulsion positive au traitement de la précarité énergétique estivale, mais la Fondation le souligne : « [...], aucune traduction législative ou budgétaire n'est prévue pour le moment, et les décisions ne sont pas prévues avant 2028 pour la réforme du DPE ou encore 2027 pour l'introduction d'exigences d'expertises pour les professionnels de la rénovation »¹¹¹⁶.*

664. En définitive, pour atteindre ses objectifs, comme toute politique publique, celle relative à la rénovation des logements doit être particulièrement solide, ce qui passe par la recherche d'une certaine constance et d'un traitement global. En effet, les propriétaires doivent avoir confiance en la pérennité des normes, tout comme ils ne doivent pas ressentir une forme d'inégalité de traitement entre les propriétaires de logements et les propriétaires de bâtiments tertiaires. De même, pour atteindre les objectifs de rénovation, il est nécessaire d'avoir une vision générale de l'état du parc de logements, en prenant en compte cette forme de plus en plus répandue qu'est la précarité énergétique d'été. Ces considérations sont indispensables pour garantir la solidité de la stratégie nationale.

665. Même si les pouvoirs publics parvenaient à concevoir une stratégie nationale solide, ces objectifs ne pourraient pas, pour autant, être satisfaits, car une seconde condition doit aussi être remplie : il s'agit de garantir, cette fois-ci, la faisabilité de cette même stratégie nationale.

B. Garantir la faisabilité de la stratégie nationale

666. En l'état, les objectifs de rénovation énergétique sont difficilement atteignables en raison d'un manque de moyens humains (1) et matériels (2).

¹¹¹⁴ FOND. ABBE PIERRE, « L'état du mal-logement en France », 2025, *préc.*, p. 30.

¹¹¹⁵ Il s'agit du troisième plan national d'adaptation au changement climatique, publié en mars 2025, dans le cadre de « La France s'adapte - Vivre à + 4°C ».

¹¹¹⁶ FOND. ABBE PIERRE, « L'état du mal-logement en France », 2025, p. 30, *préc.*

1. S'agissant des moyens humains

667. Tout d'abord, concernant les moyens humains, nous avons déjà pu constater qu'il s'agissait d'**un des défauts des politiques de rénovation thermique**. Cependant, ainsi que le relève le rapport de la mission d'information commune sur la rénovation énergétique des bâtiments de 2023, le problème est surtout celui du **faible nombre de professionnels spécialement qualifiés** pour réaliser des travaux de rénovation énergétique¹¹¹⁷. Or, de telles qualifications sont nécessaires à la régularité des travaux ; c'est le cas des entreprises RGE¹¹¹⁸ (et QUALIBAT¹¹¹⁹), dont la quantité diminue. Le rapport donne des explications : « [...] d'une part, le sentiment d'une certaine lourdeur du dispositif de certification qui peut dissuader certains artisans de chercher à obtenir la mention RGE ; d'autre part, l'idée que cette dernière n'apporte aucun avantage vis-à-vis des clients dans un contexte marqué par l'essor du marché des rénovations ne faisant pas l'objet d'aides publiques. Ainsi, les auto-entrepreneurs peuvent pratiquer des prix plus bas et les entreprises dont le marché est constitué de ménages aisés peuvent vendre leurs prestations sans avoir à invoquer l'existence d'aides publiques »¹¹²⁰. D'autres entreprises peuvent donc réaliser des travaux de rénovation (sachant que l'auto-rénovation existe aussi), mais en tout état de cause, « seules 65 939 rénovations globales subventionnées et 18 195 rénovations labellisées BBC ont été enregistrées en 2022. Sur la période comprise entre 2015 et 2022, seuls 250 000 logements auront fait l'objet d'une rénovation visant ce dernier standard »¹¹²¹. La mission d'information commune sur la rénovation énergétique des bâtiments formule donc une « proposition n°9 : Évaluer le nombre des entreprises et artisans nécessaires à l'accélération de la rénovation énergétique des bâtiments. Réaliser un bilan des compétences disponibles et mobilisables »¹¹²².

668. De même, le rapport s'inquiète du **peu d'intérêt que les entreprises du bâtiment accordent au secteur de la rénovation thermique**, notamment pour des raisons tenant

¹¹¹⁷ Rapp. d'information n°1700 (2023-2024) déposé par la mission d'information commune sur la rénovation thermique des bâtiments et présenté par Mmes Julie LARNOES et Marjolaine MEYNIER-MILLEFERT, *préc.*, p. 40.

¹¹¹⁸ V. par ex., MIN. DE LA TRANSITION ECOLOGIQUE ET DE LA COHESION DES TERRITOIRES, « Le label "reconnu garant de l'environnement" RGE », 2 oct. 2023, [en ligne].

¹¹¹⁹ V. par ex., QUALIBAT, « Nos offres de qualification & certification », [en ligne].

¹¹²⁰ Rapp. d'information n°1700 (2023-2024) déposé par la mission d'information commune sur la rénovation thermique des bâtiments et présenté par Mmes Julie LAERNOES et Marjolaine MEYNIER-MILLEFERT, p. 40, *préc.*

¹¹²¹ *Ibid.*, p. 41.

¹¹²² *Ibid.*, not. p. 42.

aux conditions de réalisation des travaux : il remarque que les professionnels peuvent être refroidis par les délais de formalisation des projets et par les incertitudes relatives à leur financement, tout particulièrement s'agissant des copropriétés. En ce sens, « *il semble que de manière générale et malgré les efforts de simplification, la complexité, les délais et formalités administratives qui peuvent précéder l'engagement des ménages peuvent encore être perçus comme autant de freins à l'engagement sur le marché de la rénovation énergétique* »¹¹²³.

669. Pour toutes ces raisons, d'aucuns estiment qu'**il est essentiel de renforcer les politiques de ressources humaines** en matière de rénovation thermique, notamment parce qu'à défaut, le **risque** serait le suivant : « [...] *nous constaterons probablement que trop souvent ces rénovations s'avèreront encore plus partielles qu'auparavant (changement d'une vieille chaudière ou isolation des seuls combles) ou que la non-qualité explosera. Quand le système est à bout, le quantitatif est obtenu au détriment de la profondeur des rénovations ou de la rigueur des prestations réalisées. Ainsi, nous le constatons, si nous avons l'obligation d'augmenter le nombre des rénovations de qualité, il est inévitable d'accroître le nombre des artisans et de leurs ouvriers* »¹¹²⁴.

670. Finalement, **le secteur du bâtiment gagnerait à s'investir davantage** dans ce domaine, car « *la rénovation est un réel gisement d'opportunités pour les secteurs de la construction français et européen, [...]. En particulier, le secteur du chauffage et du refroidissement fait preuve d'un grand dynamisme, en raison de l'incitation des politiques publiques de rénovation à la décarbonation des modes de chauffage* »¹¹²⁵.

671. Ces problématiques à résoudre concernant les ressources humaines du secteur de la rénovation énergétique s'accompagnent, en plus, de problématiques liées aux moyens matériels.

¹¹²³ *Ibid.*, p. 43.

¹¹²⁴ NAERT (D.), MEYNIER-MILLEFERT (M.), « Pourquoi la rénovation énergétique a-t-elle besoin d'une politique opérationnelle en matière de ressources humaines ? », *Annales des Mines - Réalités industrielles*, 2022/2, mai 2022, p. 104.

¹¹²⁵ Rapp. n°811 (2022-2023) de Mme Dominique ESTROSI SASSONE et M. Guillaume GONTARD, fait au nom de la commission d'enquête sur l'efficacité des politiques publiques en matière de rénovation énergétique, *préc.*, p. 46.

2. S'agissant des moyens matériels

672. Le manque de professionnels qualifiés et labellisés n'est pas le seul obstacle à ce qui est parfois appelé « l'enjeu de réindustrialisation »¹¹²⁶ : il faut aussi s'assurer de la **disponibilité** et de la **fiabilité des matériaux et autres équipements** nécessaires aux travaux de rénovation thermique. Or, ainsi que le relève le rapport fait au nom de la commission d'enquête sur l'efficacité des politiques publiques en matière de rénovation énergétique, « *l'objectif de réduction du risque de dépendance étrangère poursuivi par la sortie du chauffage fossile ne doit pas servir une logique contre-productive en développant une nouvelle dépendance aux matériaux et équipements étrangers* »¹¹²⁷. Par exemple, le rapport s'inquiète de ce que les pompes à chaleur (PAC) créeraient une **dépendance aux marchés asiatiques**, notamment japonais, puisque « *sur le marché français, ce sont les entreprises japonaises Daikin (leader en France de la vente de pompes à chaleur) et Hitachi qui sont prépondérantes* »¹¹²⁸.

673. Au contraire, la réappropriation de ce marché par les industries françaises serait souhaitable, non seulement d'un point de vue économique, mais également pour sauvegarder cette indépendance. Un tel processus est actuellement à l'œuvre, bien qu'il soit encore timide : à nouveau, un exemple particulièrement illustratif est donné par le rapport, qui explique que « *selon le secrétariat général à la planification écologique (SGPE), 350 000 PAC ont été produites et installées en France en 2022, un chiffre multiplié par 3,5 depuis 2018. Cependant, si la France est exportatrice nette de PAC produites sur son territoire, les services de l'État estiment qu'entre 30 % et 60 % de la valeur ajoutée du secteur est importée, en raison de l'achat de composants étrangers tels que les compresseurs et les échangeurs* »¹¹²⁹. En revanche, il semblerait que les matériaux nécessaires aux travaux de rénovation ne connaissent pas tous les mêmes défauts : le rapport de la commission d'enquête, s'agissant des isolants, indique que les auditions des industries ont mis en lumière l'existence « *d'une filière de production française active et ancrée localement, bénéficiant d'un maillage territorial pensé pour réduire les coûts et durées de transports* »¹¹³⁰.

¹¹²⁶ V. not., *ibid.*, p. 45.

¹¹²⁷ *Ibid.*, p. 47.

¹¹²⁸ *Ibid.*

¹¹²⁹ *Ibid.*, p. 48.

¹¹³⁰ *Ibid.*

674. Il est donc naturellement proposé de **soutenir la filière française** en mettant en place une série de mesures qui viseraient – pour reprendre les mots de la proposition n°19 du rapport – à : favoriser la relocalisation de la filière de production de composants de matériels de chauffage et de refroidissement, créer un CarbonScore afin d’inciter à la consommation de produits et d’équipements construits et assemblés en France et en Union européenne ; fixer des objectifs d’intégration de composants recyclés dans les produits et matériaux de construction dans les cahiers des charges de la REP bâtiment¹¹³¹ ; généraliser l’obligation de déclaration environnementale à l’ensemble des produits de construction et équipements du bâtiment, et rendre obligatoire l’affichage de la composition et de la provenance du produit de construction ; accroître la subvention publique du CSTB¹¹³² de 45 % d’ici 2027 pour soutenir l’innovation¹¹³³. De même, le recours aux produits biosourcés est encouragé en tant qu’« *opportunité de renforcement de notre capacité de production française de matériaux d’isolation* »¹¹³⁴.

675. Outre l’**intérêt économique évident** d’une telle stimulation de la filière française de la rénovation thermique, nous l’avons dit, l’objectif est aussi celui de l’**indépendance énergétique**, tant et si bien qu’il est parfois estimé que la massification des rénovations est un « enjeu de souveraineté »¹¹³⁵. En effet, la sobriété énergétique, et surtout l’efficacité énergétique, permettent une réduction des consommations qui, au-delà de son impact environnemental positif, atténue l’incidence que peut avoir le contexte géopolitique sur l’approvisionnement en énergie – l’exemple topique étant celui de la guerre russo-ukrainienne¹¹³⁶ –. Il faut reconnaître que « *longtemps taboue, car assimilée à l’austérité et l’écologie*

¹¹³¹ FFB, « Déchets de chantier : c’est quoi la REP Bâtiment ? », 3 oct. 2023, [en ligne] : « *La REP PMCB – responsabilité élargie du producteur des produits et matériaux de construction du bâtiment –, ou plus simplement REP Bâtiment, est un système de gestion des déchets qui prévoit que les metteurs sur le marché de produits du bâtiment prennent en charge financièrement leur traitement et leur valorisation en fin de vie* ».

¹¹³² Pour « Centre scientifique et technique du bâtiment ».

¹¹³³ Rapp. n°811 (2022-2023) de Mme Dominique ESTROSI SASSONE et M. Guillaume GONTARD, fait au nom de la commission d’enquête sur l’efficacité des politiques publiques en matière de rénovation énergétique, *préc.*, not. pp. 175-176.

¹¹³⁴ *Ibid.*, p. 176.

¹¹³⁵ V. par ex., OPQTECC, « L’accélération de la rénovation énergétique devient un enjeu de souveraineté », 21 avr. 2022, [en ligne] ; l’article cite la chronique suivante : SAUSSAY (A.), « Gaz russe : la rénovation énergétique aussi est un enjeu de souveraineté et de sécurité », *L’Express*, 14 mars 2022, [en ligne].

¹¹³⁶ V. par ex., LEPESANT (G.), « La politique énergétique européenne face à la crise provoquée par l’invasion de l’Ukraine par la Russie », *SciencesPo*, avr. 2022, [en ligne] ; GAZZANE (H.), « Comment la guerre en Ukraine a bouleversé le marché de l’énergie en 4 chiffres clés », *Les Échos*, 27 oct. 2022, [en ligne] ; CAPITAL, « Guerre

punitive, l'expression de "sobriété énergétique" est désormais plus qu'admise : elle s'est répandue dans le discours public. À la "faveur" de la guerre en Ukraine (si l'on peut se permettre ce terme indélicat compte tenu de la gravité de la situation...), en raison de la flambée des prix de l'énergie qui en découle et de la crainte de subir une pénurie, tous les verrous et précautions oratoires ont sauté »¹¹³⁷.

676. Néanmoins, le rapport de **la commission d'enquête s'inquiète d'une éventuelle stratégie focalisée sur la décarbonation**, qui « *favoriserait le changement de mode de chauffage dans les logements mal isolés sans rénovation préalable de l'enveloppe* »¹¹³⁸. Or, une telle politique conduirait à l'augmentation massive de la demande en électricité, que le réseau électrique ne pourrait suivre. *Idem* pour le biogaz, car « *l'offre de biomasse en France est limitée, et le recours à la biomasse disponible à l'étranger est incompatible avec la stratégie française de souveraineté énergétique* »¹¹³⁹. D'où l'émission par le rapport d'une première proposition : « *La rénovation énergétique ne doit pas conduire qu'à une électrification massive des logements, mais préserver un mix énergétique équilibré et résilient, ouvert à plusieurs énergies et plusieurs technologies garantissant sa flexibilité et sa sûreté et s'appuyant sur la sobriété. En conséquence, favoriser la géothermie, les réseaux de chaleur et la biomasse. Adopter un calendrier réaliste de réduction de l'utilisation du gaz fossile et ne pas interdire les chaudières à gaz* »¹¹⁴⁰.

677. Ces quelques exemples, parmi bien d'autres, démontrent la nécessité de construire une stratégie ambitieuse et solide, et avant tout faisable. Pour ce faire, il faut s'assurer de disposer des ressources, humaines et matérielles, indispensables à la satisfaction des objectifs de rénovation énergétique.

678. Conclusion Section 1. Au niveau national, l'action normative doit non pas seulement être simplifiée et renforcée, mais surtout subir une véritable régénération, afin de passer d'une politique des petits pas à une politique de rénovations massives. Les pouvoirs

en Ukraine : les Français doivent réduire leur consommation de gaz et d'électricité, selon le régulateur », 28 mars 2022, [en ligne].

¹¹³⁷ DOUENCE (M.), « Les collectivités territoriales et le plan de sobriété énergétique. Du discours aux actes. Ou plutôt l'inverse ? », *AJCT*, 2022, p. 413.

¹¹³⁸ Rapp. n°811 (2022-2023) de Mme Dominique ESTROSI SASSONE et M. Guillaume GONTARD, fait au nom de la commission d'enquête sur l'efficacité des politiques publiques en matière de rénovation énergétique, *préc.*, p. 99.

¹¹³⁹ *Ibid.*, p. 100.

¹¹⁴⁰ *Ibid.*, not. p. 101.

publics doivent donc instaurer un plan stratégique encore plus ambitieux qu'il ne l'est déjà, avec des moyens à la hauteur de ces ambitions ; aujourd'hui, le problème est bien celui de la mise en place d'objectifs inatteignables en l'absence d'une stratégie réalisable. Cependant, ces politiques publiques de rénovation énergétique, et de lutte contre la précarité énergétique, devraient être plus efficaces au-delà même de l'État, puisque l'Union européenne doit aussi réaliser sa transition écologique. Et, en matière de rénovation du bâti européen, et de lutte contre la précarité énergétique à son échelle, son investissement doit se confirmer.

SECTION 2 : UN INVESTISSEMENT DE L'UNION EUROPEENNE A CONFIRMER

679. L'Union européenne est une actrice centrale de la lutte contre la précarité énergétique, notamment parce qu'elle s'est emparée de l'enjeu environnemental de ce combat. Plus largement, c'est toute la question de la rénovation des bâtiments européens qui est désormais pleinement intégrée au droit de l'Union européenne, avec plus ou moins d'acuité. Il lui incombe aujourd'hui de confirmer cet investissement, au sens de « *rendre plus certaine, plus assurée une chose déjà donnée ou tenue pour vraie* »¹¹⁴¹. Effectivement, nous remarquons une réelle volonté d'accélérer la rénovation énergétique des bâtiments au sein de l'Union européenne (§1) ; en revanche, il est important d'intensifier la lutte contre la précarité énergétique à son échelle (§2).

680. Précisons dès à présent que l'Union européenne s'investit de plus en plus dans la question de la rénovation énergétique, sans pour autant accentuer la lutte contre la précarité énergétique au niveau des prix de l'énergie. Cela est dû aux règles du marché intérieur, qui n'autorisent pas les Etats membres à intervenir sur la volatilité des prix de l'énergie, sauf à

¹¹⁴¹ DICTIONNAIRE DE L'ACADEMIE FRANÇAISE, 9^{ème} éd., « Confirmer », [en ligne].

respecter le strict cadre de l'instauration de tarifs réglementés de vente^{1142,1143}. Claude BLUMANN le rappelle cependant : « *Pour autant, il serait exagérément réducteur de s'en tenir à cette posture exclusivement axée sur la protection du marché pour décrire la démarche de l'Union vis-à-vis de la précarité énergétique. Cette préoccupation se projette dans divers instruments juridiques* », qui visent notamment la performance énergétique des bâtiments¹¹⁴⁴.

Paragraphe 1 : La volonté d'accélérer la rénovation énergétique des bâtiments au sein de l'Union européenne

681. L'Union européenne a fait de la rénovation énergétique des bâtiments l'une des priorités données aux États membres, ce qui s'illustre par le rehaussement des objectifs (A). Toutefois, sa stratégie demeure perfectible, et subit donc des critiques persistantes (B).

A. Des objectifs rehaussés

682. Jusqu'à très récemment, les objectifs de l'Union européenne en matière de rénovation énergétique étaient soumis à l'application d'un droit de l'Union relativement timide (1). Cependant, depuis l'année 2023, celui-ci a été renforcé (2).

¹¹⁴² Directive (UE) 2019/944 du Parlement européen et du Conseil du 5 juin 2019 concernant des règles communes pour le marché intérieur de l'électricité et modifiant la directive 2012/27/UE (refonte), *préc.*, art. 5 (« Prix de fourniture basés sur le marché ») : par principe, les fournisseurs sont libres de déterminer le prix auquel ils fournissent l'électricité aux clients, et les États membres assurent la protection des clients résidentiels vulnérables et en situation de précarité énergétique grâce à une politique sociale ou par d'autres moyens que des interventions publiques dans la fixation des prix pour la fourniture d'électricité (souligné par nous) ; par exception, les États membres peuvent recourir à de telles interventions publiques, suivant de strictes conditions, comme celle de garantir aux entreprises d'électricité de l'Union un égal accès aux clients, ou celle qui concerne la limitation de ces interventions dans le temps et leur proportionnalité en ce qui concerne leurs bénéficiaires.

¹¹⁴³ BLUMANN (C.) (dir.), « L'énergie dans l'Union européenne », *éd. de l'Université de Bruxelles*, coll. Institut d'études européennes, 2024, p. 261, §311.

¹¹⁴⁴ *Ibid.*, p. 262.

1. Un droit de l'Union européenne relativement timide avant 2023

683. L'état du droit de l'Union en la matière se résume à **deux directives**, mais deux directives plusieurs fois révisées : la première est **celle du 16 décembre 2002 sur la performance énergétique des bâtiments** (DPEB ou EPBD¹¹⁴⁵)¹¹⁴⁶, qui comprend divers articles relatifs aux bâtiments existants (article 6), aux bâtiments neufs (article 5), à l'inspection des chaudières (article 8) et autres exigences en matière de performance énergétique (article 4). S'agissant d'ailleurs de ces dernières, cet article 4 dispose notamment que « *1. Les États membres prennent les mesures nécessaires pour garantir que des exigences minimales en matière de performance énergétique des bâtiments soient fixées sur la base de la méthode visée à l'article 3*¹¹⁴⁷. *Lorsqu'ils fixent ces exigences, les États membres peuvent faire une distinction entre bâtiments neufs et bâtiments existants et entre différentes catégories de bâtiments. Ces exigences doivent tenir compte des conditions générales caractérisant le climat intérieur, afin d'éviter d'éventuels effets néfastes tels qu'une ventilation inadéquate, ainsi que des particularités locales, de l'utilisation à laquelle est destiné le bâtiment et de son âge. Ces exigences sont revues à intervalles réguliers n'excédant pas une durée de cinq ans et, le cas échéant, mises à jour pour tenir compte des progrès techniques réalisés dans le secteur du bâtiment* ». Finalement, cette directive de 2002 « *a d'abord établi un cadre général de calcul pour les diagnostics énergétiques et des exigences minimales en la matière* »¹¹⁴⁸. Puis, en 2010 et en 2018, des révisions de cette directive sont venues renforcer les normes européennes en imposant, entre autres, la délivrance d'un certificat de performance énergétique à l'occasion de ventes et autres locations de logements et bâtiments¹¹⁴⁹.

684. La seconde directive est la **directive relative à l'efficacité énergétique du 25 octobre 2012**¹¹⁵⁰ (également révisée, notamment en 2018¹¹⁵¹). Les institutions européennes y font le constat de la nécessité « *d'actualiser le cadre juridique de l'Union relatif à l'efficacité*

¹¹⁴⁵ Pour « *Energy Performance of Buildings Directive* ».

¹¹⁴⁶ Directive 2002/91/CE du Parlement européen et du Conseil du 16 déc. 2002 sur la performance énergétique des bâtiments, JOCE L 1/65 du 4 janv. 2003.

¹¹⁴⁷ Cet article est intitulé « Adoption d'une méthode ».

¹¹⁴⁸ OLIVIER (A.), « L'Europe au défi de la performance énergétique des bâtiments », *toutel'europe.eu*, 25 avr. 2023, [en ligne].

¹¹⁴⁹ *Ibid.*

¹¹⁵⁰ Directive (UE) 2012/27/UE du Parlement européen et du Conseil du 25 oct. 2012 relative à l'efficacité énergétique, modifiant les directives 2009/125/CE et 2010/30/UE et abrogeant les directives 2004/8/CE et 2006/32/CE, JOUE L 315/1 du 14 nov. 2012.

¹¹⁵¹ V. par ex., OLIVIER (A.), « L'Europe au défi de la performance énergétique des bâtiments », *préc.*

énergétique à l'aide d'une directive ayant pour but général la réalisation de l'objectif d'efficacité énergétique visant à réduire de 20 % la consommation d'énergie primaire de l'Union d'ici à 2020 et à continuer d'améliorer l'efficacité énergétique au-delà de 2020. À cette fin, la présente directive devrait établir un cadre commun en vue de promouvoir l'efficacité énergétique dans l'Union et elle devrait définir des actions spécifiques destinées à mettre en œuvre certaines des propositions figurant dans le plan 2011¹¹⁵² pour l'efficacité énergétique et à réaliser le grand potentiel qu'il recense en matière d'économies d'énergie non réalisées »¹¹⁵³. Précisions que l'article 2 de cette même directive, en un point 4), définit l'efficacité énergétique comme « le rapport entre les résultats, le service, la marchandise, ou l'énergie que l'on obtient et l'énergie consacrée à cet effet » ; autrement dit, « une amélioration de l'efficacité énergétique permet donc une consommation moindre en énergie pour un même service rendu. Les actions entreprises peuvent concerner les activités de production, d'acheminement, de stockage, de consommation d'énergie »¹¹⁵⁴.

685. Depuis quelques années désormais, **l'Union européenne** – d'ailleurs signataire de l'accord de Paris¹¹⁵⁵ – **s'engage donc en faveur de la rénovation énergétique du bâti** qui, au sein de son territoire, représente 40 % de la consommation d'énergie et 36 % des émissions de gaz à effet de serre¹¹⁵⁶. Sans entrer dans les détails, directive par directive, nous pouvons remarquer qu'entre le Pacte vert européen ou *Green Deal*¹¹⁵⁷, le Paquet climat ou

¹¹⁵² Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, « Plan 2011 pour l'efficacité énergétique », COM(2011) 109 final, 8 mars 2011.

¹¹⁵³ Directive (UE) 2012/27/UE du Parlement européen et du Conseil du 25 oct. 2012 relative à l'efficacité énergétique, modifiant les directives 2009/125/CE et 2010/30/UE et abrogeant les directives 2004/8/CE et 2006/32/CE, *préc.*, (10).

¹¹⁵⁴ KROLIK (CH.), « Efficacité énergétique », in *Dictionnaire Collectivités territoriales et Développement Durable* (dir. PISSALOUX (J.-L.)), *préc.*

¹¹⁵⁵ Traité international adopté le 12 déc. 2015 à l'occasion de la Conférence des Nations Unies sur les changements climatiques (COP21), *préc.* : juridiquement contraignant, cet accord oblige les parties signataires à la réalisation d'un certain nombre d'objectifs, dont l'atteinte de la neutralité carbone (art. 4). Plus tard, la loi européenne sur le climat sera adoptée, et y sera inscrit l'objectif de neutralité carbone d'ici 2050 à l'intérieur du territoire de l'Union (v. en ce sens, règlement (UE) 2021/1119 du Parlement européen et du Conseil du 30 juin 2021 établissant le cadre requis pour parvenir à la neutralité climatique et modifiant les règlements (CE) n°401/2009 et (UE) 2018/1999 (« Loi européenne sur le climat »), JOUE L 243/1 du 9 juill. 2021.

¹¹⁵⁶ V. not., COMMISSION EUROPEENNE, « À la une : l'efficacité énergétique des bâtiments », art. d'actualité, 17 fév. 2020, [en ligne] ; PARLEMENT EUROPEEN, « Performance énergétique des bâtiments : neutralité climatique d'ici 2050 », comm. de presse, 9 fév. 2023, [en ligne].

¹¹⁵⁷ V. par ex., VIE-PUBLIQUE.FR, « Pacte vert et paquet climat : l'UE vise la neutralité climatique dès 2050 », 26 août 2021, [en ligne] : « Le 11 décembre 2019, la Commission européenne a rendu public le pacte vert pour l'Europe. Il est le cadre de toutes les nouvelles législations proposées par la Commission européenne à partir de 2020 ».

Fit for 55 (aussi appelé « Ajustement à l'objectif 55 »)¹¹⁵⁸, ou encore le plan *REPowerEU*¹¹⁵⁹, l'Union a présenté plusieurs dispositifs en ce sens. Ces évolutions s'expliquent par la « *nécessité d'une actualisation du cadre juridique relatif à la performance énergétique des bâtiments* »¹¹⁶⁰, point central du *Fit for 55*, et par la nécessité de réduire la dépendance de l'Union à l'égard des combustibles fossiles, ce qui passe aussi par une consolidation des ambitions en la matière¹¹⁶¹.

686. D'abord, s'agissant du **Pacte vert européen de 2019, ou *Green Deal***, diverses mesures – dont certaines relatives à la rénovation du bâti¹¹⁶² – y ont été proposées pour parvenir à la réduction des émissions de gaz à effet de serre d'au moins 55 % d'ici 2030, objectif auquel le *Fit for 55* doit son nom ; ce ***Fit for 55 de 2021, ou Paquet climat***, est le paquet législatif qui contient l'essentiel des mesures destinées à atteindre cet objectif de 55 % – le règlement du 30 juin 2021¹¹⁶³ définit désormais le cadre juridique de ces mesures – ; enfin, le **plan *REPowerEU de 2022*** a été adopté en réaction à la guerre russo-ukrainienne, avec « *un objectif clair : se passer du gaz, du pétrole et du charbon en provenance de Russie d'ici à 2027. L'UE réduit sa consommation d'énergie, diversifie l'approvisionnement en gaz et mise sur les énergies renouvelables* »¹¹⁶⁴.

¹¹⁵⁸ *Ibid.* : « En 2021, la Commission a dévoilé un paquet climat avec l'objectif de transformer l'ambition de neutralité climatique en action politique concrète. Il s'agit d'un ensemble de textes nommé "Paré pour 55" ("Fit for 55") en référence à l'objectif de l'Union européenne (UE) de réduire ses émissions carbone de 55 % d'ici 2030. Ces textes ont été publiés le 14 juillet 2021 » ; CONSEIL EUROPEEN, CONSEIL DE L'UNION EUROPEENNE, « Ajustement à l'objectif 55 », mis à jour le 13 déc. 2023, [en ligne] : « D'où vient le nom "Ajustement à l'objectif 55" ? "Ajustement à l'objectif 55" fait référence à l'objectif de l'UE visant à réduire les émissions nettes de gaz à effet de serre d'au moins 55 % d'ici à 2030. Le paquet proposé vise à aligner la législation de l'UE sur l'objectif fixé pour 2030 ».

¹¹⁵⁹ V. par ex., OLIVIER (A.), « REPowerEU : comment l'Union européenne veut sortir de sa dépendance aux énergies fossiles russes », *toutel'europe.eu*, 23 fév. 2023, [en ligne].

¹¹⁶⁰ BLOTTIN (B.), « La refonte de la directive sur la performance énergétique des bâtiments : le chantier colossal de la décarbonation du parc immobilier européen », *Droit et Ville*, 2024/2, n°98, p. 179.

¹¹⁶¹ *Ibid.*

¹¹⁶² Avec la fameuse *renovation wave*, ou vague de rénovations ; v. not., communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, « Une vague de rénovations pour l'Europe : verdir nos bâtiments, créer des emplois, améliorer la qualité de vie », *prés.*

¹¹⁶³ Règlement (UE) du Parlement européen et du Conseil du 30 juin 2021 établissant le cadre requis pour parvenir à la neutralité climatique et modifiant les règlements (CE) n°401/2009 et (UE) 2018/1999 (« Loi européenne sur le climat »), *prés.*

¹¹⁶⁴ OLIVIER (A.), « REPowerEU : comment l'Union européenne veut sortir de sa dépendance aux énergies fossiles russes », *prés.*

687. **Seulement**, nous ne pouvons pas affirmer que ces plans aient véritablement donné un signal clair aux États membres au sujet de la nécessité d'accélérer les rénovations thermiques et, par la même occasion, de lutter activement contre la précarité énergétique. C'est pour cette raison que l'on peut considérer le droit européen comme plutôt timide en la matière, au point de faire dire à certains qu'« *en dépit de ces élans, les politiques de rénovation énergétique peinent encore à décoller en Europe et semblent parfois se faire oublier face à l'engouement pour la production d'énergie bas-carbone* »¹¹⁶⁵.

688. Pourtant, ainsi que le souligne le Parlement européen, « *la législation de l'Union en matière d'efficacité énergétique a considérablement évolué au cours des quinze dernières années* »¹¹⁶⁶. Nous n'avons pas vu chacune des étapes de cette évolution, mais la dernière en date doit bénéficier de notre attention, puisqu'elle marque la volonté de l'Union européenne de renforcer ses normes et exigences en matière de rénovation thermique.

2. Un droit de l'Union européenne renforcé depuis 2023

689. L'année 2023 est celle de l'intensification de la politique européenne de rénovation énergétique. En effet, en votant – le 14 mars 2023¹¹⁶⁷ – la **révision de la DPEB**, les députés européens ont saisi l'occasion de rehausser « *le niveau d'ambition des rénovations des logements en visant la performance énergétique de classe D en 2023* »¹¹⁶⁸. Pour contextualiser cette prise de décision, il faut préciser que le 15 décembre 2021, la Commission avait présenté une proposition de refonte de cette directive¹¹⁶⁹ dans le cadre du *Fit for 55*, « *afin de se mettre en conformité avec les objectifs du Pacte vert et la stratégie pour une vague de rénovations, et ainsi atteindre un parc immobilier à zéro émission d'ici à 2050, [...]* »¹¹⁷⁰ ; plus tard, une autre modification sera

¹¹⁶⁵ HALLOUET (B.), « Faire de la rénovation énergétique des bâtiments une priorité pour la prochaine législature européenne (2024-2029) », *Confrontations Europe*, 18 déc. 2023, [en ligne].

¹¹⁶⁶ CIUCCI (M.), « Efficacité énergétique », fiches thématiques sur l'Union européenne, *europarl.europa.eu*, nov. 2023, [en ligne].

¹¹⁶⁷ Amendements du Parlement européen, adoptés le 14 mars 2023, à la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil sur la performance énergétique des bâtiments (refonte), (COM(2021)0802 - C9-0469/2021 - 2021/0426(COD)), P9_TA(2023)0068.

¹¹⁶⁸ BOUGHRIET (R.), « Rénovation énergétique : le Parlement muscle les ambitions de l'Europe », *actu-environnement.com*, 15 mars 2023, [en ligne].

¹¹⁶⁹ Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil du 15 déc. 2021 sur la performance énergétique des bâtiments (refonte), COM/2021/802 final.

¹¹⁷⁰ Rapp. d'information n°800 (2022-2023) de M. Jean-Marie MIZZON et Mme Nadège HAVET, fait au nom de la mission d'information sur « Le bâti scolaire à l'épreuve de la transition écologique, *préc.*, p. 303.

proposée dans le cadre du plan *REPowerUE*, le 15 juin 2022¹¹⁷¹. Finalement, au niveau de l'Union européenne, l'accent est particulièrement mis sur l'efficacité énergétique, et la directive du 13 septembre 2023¹¹⁷² le met en lumière, en consacrant un article 3 au principe de primauté de l'efficacité énergétique (de même qu'un article 24 intitulé « Autonomiser et protéger les clients vulnérables et réduire la précarité énergétique »). Enfin, une directive du 24 avril 2024¹¹⁷³ viendra réviser les directives précédentes, en instaurant des mesures telles que celles de l'article 10 relatif à l'énergie solaire dans les bâtiments. Cependant, « *la nouvelle directive ne représentera pas un véritable changement pour le secteur du bâtiment résidentiel français qui dispose déjà d'un corpus réglementaire et législatif assez complet* »¹¹⁷⁴. Malgré tout, elle « *représente une avancée majeure dans l'engagement de l'Union européenne (UE) pour améliorer l'efficacité énergétique, car elle accroît considérablement les taux de rénovation des bâtiments existants* »¹¹⁷⁵.

690. Le Parlement européen s'est prononcé, mais avec bien plus d'engagement que la Commission : s'il a montré son soutien à la volonté de cette dernière de créer des exigences minimales de performance énergétique, il a cependant « [renforcé] *le niveau d'ambition des rénovations des logements individuels et collectifs classés G (les moins performants et passoires thermiques), qui devront atteindre la classe énergétique E en 2030 et D en 2033* »¹¹⁷⁶. Or, la Commission proposait, quant à elle, un passage à une classe F en 2030 et E en 2033. La même chose sera décidée pour les bâtiments tertiaires, qui devront être rénovés, mais avec des objectifs revus à la hausse par les parlementaires¹¹⁷⁷. Du côté des bâtiments neufs, même combat : « *1. Les États membres veillent à ce qu'à partir des dates suivantes, les bâtiments neufs soient des bâtiments à émissions nulles [...] : a) à partir du 1er janvier 2026 en ce qui concerne les bâtiments neufs occupés ou exploités par des autorités publiques ou appartenant à des autorités publiques ; et b) à partir*

¹¹⁷¹ Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil du 15 juin 2022 modifiant la directive (UE) 2018/2001 relative à la promotion de l'utilisation de l'énergie produite à partir de sources renouvelables, la directive 2010/31/UE sur la performance énergétique des bâtiments et la directive 2012/27/UE relative à l'efficacité énergétique, COM(2022) 222 final.

¹¹⁷² Directive (UE) 2023/1791 du Parlement européen et du Conseil du 13 sept. 2023 relative à l'efficacité énergétique et modifiant le règlement (UE) 2023/955 (refonte), *préc.*

¹¹⁷³ Directive (UE) 2024/1275 du Parlement européen et du Conseil du 24 avr. 2024 sur la performance énergétique des bâtiments (refonte), JOUE L du 8 mai 2024.

¹¹⁷⁴ SAINT GENIEST (C.), FOURMON (A.), « Logement durable et transition écologique », *Loyers et copr.*, n°9, étude 10, sept. 2024, p. 27, §7.

¹¹⁷⁵ FOURMON (A.), « Performance énergétique des bâtiments et financement(s) », *Droit et Ville*, 2024/2, n°98, p. 328.

¹¹⁷⁶ BOUGHRIET (R.), « Rénovation énergétique : le Parlement muscle les ambitions de l'Europe », *préc.*

¹¹⁷⁷ *Ibid.*

du 1^{er} janvier 2028 en ce qui concerne tous les bâtiments neufs. [...] »¹¹⁷⁸. Sans s'attarder sur chacun de ces points, nous pouvons arriver à la conclusion que les députés européens ont toujours cherché à rapprocher les dates d'échéance.

691. Après un compromis interinstitutionnel et quelques modifications, les dates ont de nouveau changé. Le 7 décembre 2023, le Parlement et le Conseil se sont effectivement mis d'accord sur plusieurs points : **les bâtiments neufs devront être à zéro émission dès 2030** (2028 pour ceux du secteur public) et, surtout, il n'y a **finalement pas d'exigences minimales de performance énergétique**¹¹⁷⁹. L'atteinte de ces seuils a été remplacée par une autre mesure : « [...], les États membres devront garantir une réduction de l'énergie primaire moyenne utilisée dans les bâtiments résidentiels d'au moins 16 % d'ici 2030 et dans une fourchette comprise entre 20 et 22 % d'ici 2035 »¹¹⁸⁰ ; de plus, ils devront rénover 16 % des bâtiments non résidentiels les moins performants d'ici 2030 (puis, 26 % des moins performants d'ici 2033)¹¹⁸¹.

692. En revanche, **le non-respect de ces exigences devra être sanctionné suivant des modalités définies par chaque État membre, car la directive n'en prévoit pas**. L'information selon laquelle les propriétaires n'ayant pas effectué de travaux de rénovation seraient expulsés de leur logement ou interdits de le louer est donc une *fake news*. Plus exactement, « l'interdiction de mettre en location un bien trop énergivore existe déjà en France, mais les propriétaires peuvent toujours y habiter à l'heure actuelle. En Belgique, les principales sanctions contre les propriétaires réticents sont des amendes administratives et des interdictions d'indexer le loyer »¹¹⁸².

693. L'Union européenne s'inscrit ainsi dans une dynamique intéressante d'accélération des rénovations énergétiques des bâtiments qui la composent, en rehaussant ses objectifs en la matière. Cependant, malgré ce pas en avant, elle n'échappe pas à quelques critiques.

¹¹⁷⁸ Amendements du Parlement européen, adoptés le 14 mars 2023, à la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil sur la performance énergétique des bâtiments (refonte), *préc.*, art. 7.

¹¹⁷⁹ DULIAN (M.), « Révision de la directive sur la performance énergétique des bâtiments », *Legislative Train Schedule - European Parliament*, 20 janv. 2024, [en ligne].

¹¹⁸⁰ *Ibid.*

¹¹⁸¹ *Ibid.*

¹¹⁸² GENRIES (M.), « Cette directive de l'Union européenne ne "prévoit" pas d'empêcher les propriétaires de biens énergivores d'habiter leur logement », *AFP Factuel*, 3 mars 2023, [en ligne].

B. Des critiques persistantes

694. L'essentiel des critiques, émises à l'encontre des dernières mises à jour du droit de l'Union en matière de rénovation énergétique, tourne autour de deux points : la politique européenne fixée serait insuffisante au regard des enjeux (1), et les stratégies décidées par les différents États membres seraient trop hétérogènes (2).

1. Une politique européenne de rénovation énergétique insuffisante au regard des enjeux

695. Avant toute chose, nous pouvons remarquer que les critiques adressées à la France et à l'Union européenne, en matière de stratégie de rénovation énergétique, sont globalement les mêmes : les règles imposées ne sont pas à la hauteur, et les moyens mis en œuvre non plus.

696. Tout d'abord, **les mesures prévues par le droit de l'Union européenne pourraient nuire à l'efficacité de la politique de rénovation énergétique, voire à sa crédibilité**. Pourtant, il est désormais plus qu'urgent de faire de ce sujet un incontournable des questions de l'Union « [...], l'objectif de rénover 2 % du parc immobilier de l'UE par an [n'ayant] pas été atteint depuis des années, ce qui a incité la Commission européenne à proposer une révision de la directive EPBD [...] »¹¹⁸³. Plusieurs tentatives avaient été faites en ce sens, mais sans succès, car les États ne voulaient pas entendre parler d'une **obligation de rénover**¹¹⁸⁴.

697. Nous constatons aujourd'hui que malgré le pas en avant du Parlement européen, une telle mesure n'a toujours pas su trouver sa place en droit européen ; « *cette fois-ci, l'opposition est d'abord venue de Pologne et d'Italie, tandis que la France et l'Allemagne formaient une coalition de pays ambitieux qui s'engageaient à défendre l'obligation de rénover* »¹¹⁸⁵. Toutefois, la volonté allemande a été stoppée lorsque le pays a retiré son soutien à la proposition

¹¹⁸³ KURMAYER J. (N.), « La directive contestée sur la rénovation énergétique des bâtiments en passe d'être adoptée », *Euractiv*, 7 déc. 2023, [en ligne].

¹¹⁸⁴ *Ibid.*

¹¹⁸⁵ *Ibid.*

d'interdire les chaudières à combustibles fossiles¹¹⁸⁶. D'aucuns en ont conclu que « *du point de vue de la protection du climat et de l'équilibre social, l'état actuel des négociations concernant la directive européenne sur les bâtiments est inquiétant* »¹¹⁸⁷, au point même de considérer que la différence entre la proposition de la Commission et ce qui a finalement été décidé était « *dramatique* », et qu'au fond, ce **rétropédalage** consistait à « *faire comme si de rien n'était* »¹¹⁸⁸.

698. Finalement, il sera bel et bien choisi de supprimer les chaudières à combustibles fossiles du système de chauffage européen¹¹⁸⁹. Cependant, certains estiment que « *l'installation de chaudières gaz, et notamment celles fonctionnant au biogaz, en remplacement des chauffages fioul et charbon, est efficace pour décarboner* »¹¹⁹⁰. Le reproche est ici fait à l'Union – comme il a été fait à la France¹¹⁹¹ – de se focaliser « *sur le tout-électrique, surtout quand des alternatives sérieuses existent en matière de gaz vert* »¹¹⁹². Les ONG environnementales sont, les concernant, particulièrement hostiles à ce sujet : selon elles, l'encouragement à l'installation de **chaudières hybrides** n'est pas une idée convaincante, car elles trouveraient une partie de leur alimentation dans des combustibles peu écologiques¹¹⁹³. Le Bureau européen de

¹¹⁸⁶ *Ibid.*

¹¹⁸⁷ *Ibid.*, citation de Florian SCHÖNE, Directeur général du Cercle allemand pour la protection de la nature.

¹¹⁸⁸ *Ibid.*

¹¹⁸⁹ Amendements du Parlement européen, adoptés le 14 mars 2023, à la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil sur la performance énergétique des bâtiments (refonte), *préc.*, (14) : « *Les deux tiers de l'énergie utilisée pour le chauffage et le refroidissement des bâtiments proviennent encore de combustibles fossiles. Afin de parvenir à des émissions nulles, il est particulièrement urgent d'éliminer le recours aux combustibles fossiles pour le chauffage et le refroidissement. Les États membres devraient donc indiquer, dans leurs plans de rénovation des bâtiments, les politiques et mesures nationales visant l'élimination des combustibles fossiles pour le chauffage et le refroidissement et aucune incitation financière à l'installation de chaudières à combustibles fossiles ne devrait être attribuée à partir de l'entrée en vigueur de la présente directive. Les États membres devraient instituer des mesures visant à garantir que l'utilisation de systèmes de chauffage à combustibles fossiles dans les nouveaux bâtiments ainsi que dans les bâtiments faisant l'objet de travaux de rénovation importants ou d'une rénovation en profondeur ou dont le système de chauffage fait l'objet d'une rénovation n'est pas autorisée à partir de la date de transposition de la présente directive et à éliminer progressivement le recours au chauffage à base de combustibles fossiles dans tous les bâtiments à l'horizon 2035 ou, si la Commission reçoit la preuve que cela n'est pas faisable, pour 2040 au plus tard. Cela contribuera aussi grandement à diminuer la dépendance de l'Union à l'égard des importations en provenance de pays tiers, à réduire la facture énergétique des particuliers et leur vulnérabilité aux fluctuations de prix et à mettre fin aux dépassements des valeurs limites de pollution atmosphérique* ».

¹¹⁹⁰ PENSER MIEUX L'ÉNERGIE, « Efficacité énergétique, énergies renouvelables : les dernières avancées de l'Union européenne », 17 janv. 2024, [en ligne].

¹¹⁹¹ *Supra*, §676.

¹¹⁹² PENSER MIEUX L'ÉNERGIE, « Efficacité énergétique, énergies renouvelables : les dernières avancées de l'Union européenne », *préc.*

¹¹⁹³ LA TRIBUNE, « Rénovation énergétique : pour un parc immobilier "zéro émission" en 2050, le Parlement européen veut accélérer les chantiers », 14 mars 2023, [en ligne].

l'environnement estime même qu'il s'agit d'une « *bouée de sauvetage* » pour le chauffage aux combustibles fossiles¹¹⁹⁴.

699. Par ailleurs, les **dérogations** prévues font l'objet de critiques, notamment celle relative à la consommation moyenne d'énergie primaire des bâtiments résidentiels, qui devra être réduite de 16 % d'ici 2030 et de 20 à 22 % d'ici 2035¹¹⁹⁵. La Commission souligne que cela « *laissera suffisamment de souplesse pour tenir compte des différentes situations nationales. Les États membres sont libres de choisir les bâtiments à cibler et les mesures à adopter* »¹¹⁹⁶. S'agissant des bâtiments non résidentiels, la Commission rappelle qu'il faudra rénover 16 % des bâtiments les moins performants d'ici 2030, et 26 % d'ici 2033¹¹⁹⁷. À nouveau, elle précise que « *les États membres auront la possibilité d'exempter de ces obligations certaines catégories de bâtiments résidentiels et non résidentiels, tels que les bâtiments historiques ou les maisons de vacances* »¹¹⁹⁸. Or, pour les ONG, cette souplesse serait « *susceptible de freiner le processus* »¹¹⁹⁹.

700. D'autres critiques se concentrent sur l'**aspect financier** de ces nouvelles ambitions. L'Union européenne propose plusieurs solutions pour mener à bien sa politique de rénovation énergétique¹²⁰⁰ : le Fonds européen de développement régional (FEDER)¹²⁰¹, le Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER)¹²⁰², la mission « 100 villes neutres pour le climat d'ici à 2030 » du programme européen pour la recherche et l'innovation appelé Horizon Europe¹²⁰³, et, dès 2026, le Fonds social pour le climat¹²⁰⁴. Ce dernier est né du constat suivant : « *Les prochaines mesures environnementales de l'UE, visant*

¹¹⁹⁴ *Ibid.*

¹¹⁹⁵ *Supra*, §691.

¹¹⁹⁶ COMMISSION EUROPEENNE, « La Commission se félicite de l'accord politique sur de nouvelles règles visant à améliorer la performance énergétique des bâtiments dans l'ensemble de l'UE », comm. de presse, 7 déc. 2023, [en ligne].

¹¹⁹⁷ *Supra*, §691.

¹¹⁹⁸ COMMISSION EUROPEENNE, « La Commission se félicite de l'accord politique sur de nouvelles règles visant à améliorer la performance énergétique des bâtiments dans l'ensemble de l'UE », *préc.*

¹¹⁹⁹ QUOTIDIAG, « Accord pour atteindre un parc immobilier à zéro émission », 11 déc. 2023, [en ligne].

¹²⁰⁰ V. not., CHEN (M.), OLIVIER (A.), VERDES (J.), « [Infographie] Financements : que fait l'Europe pour la performance énergétique des bâtiments ? », *toutel'europe.eu*, 20 juin 2023, [en ligne].

¹²⁰¹ V. not., SCHWARZ (K.), « Fonds européen de développement régional (FEDER) », fiches thématiques sur l'Union européenne, *europarl.europa.eu*, oct. 2023, [en ligne].

¹²⁰² V. not., EUROPE-EN-FRANCE, « Fonds européen agricole pour le développement rural », [en ligne].

¹²⁰³ V. not., HORIZON EUROPE, « Mission "Villes intelligentes et neutres en carbone" », 19 avr. 2022, [en ligne].

¹²⁰⁴ V. not., GAILLARD (B.), « Transition énergétique : qu'est-ce que le Fonds social pour le climat ? », *toutel'europe.eu*, mis à jour le 25 avr. 2023 par OLIVIER (A.), [en ligne].

notamment [...] le chauffage, risquent d'avoir un effet direct sur le portefeuille des Européens »¹²⁰⁵ ; et ce Fonds « entend aider les plus pauvres à y faire face »¹²⁰⁶. D'autres procédés existent, comme des prêts à taux avantageux destinés aux collectivités et proposés par la Banque européenne d'investissement¹²⁰⁷. Mais, surtout, c'est le plan de relance *Next Generation EU*¹²⁰⁸ – de 750 milliards d'euros – qu'il faut ici citer : « 37 % de ses dépenses doivent être consacrés à des initiatives pour le climat et l'environnement, ce qui comprend l'amélioration de la consommation d'énergie du parc immobilier européen »¹²⁰⁹ ; ce plan a d'ailleurs pu financer jusqu'à environ trois quarts de MaPrimeRénov' en France¹²¹⁰.

701. Pour autant, malgré ces sources européennes de financement, de nombreux acteurs sont très réservés quant à leur montant. En effet, la politique d'austérité budgétaire actuelle en inquiète certains : « [...], l'effort financier nécessaire à la transition climatique serait tout à fait atteignable en Europe et dans les différents pays européens, dont la France. À condition toutefois d'accepter de mobiliser les différentes sources de financement existantes : endettement public, subventions, taxes, incitations pour le financement privé, etc. Or, c'est précisément l'inverse de ce que propose aujourd'hui le Ministère de l'Économie en France, et de ce qui se produit dans un certain nombre de pays européens. Bruno Le Maire vient ainsi d'annoncer des coupes budgétaires importantes¹²¹¹, qui toucheront notamment la transition écologique et climatique. 1 milliard en moins pour le dispositif MaPrimeRénov' consacré à la rénovation thermique et énergétique des logements, 400 millions en moins pour le Fonds vert destiné aux collectivités »¹²¹². D'autres estiment même que « le nouveau Plan de stabilité européen ne change rien à l'ancien : la France n'a pas tardé à sacrifier une fois de plus la transition écologique sur l'autel de la croissance, [...] », en effectuant cette diminution du budget alloué à MaPrimeRénov'¹²¹³.

¹²⁰⁵ *Ibid.*

¹²⁰⁶ *Ibid.*

¹²⁰⁷ CHEN (M.), OLIVIER (A.), VERDES (J.), « [Infographie] Financements : que fait l'Europe pour la performance énergétique des bâtiments ? », *préc.*

¹²⁰⁸ NEXTGENERATIONEU, « Instrument "NextGenerationEU" », [en ligne].

¹²⁰⁹ OLIVIER (A.), « L'Europe au défi de la performance énergétique des bâtiments », *préc.*

¹²¹⁰ *Ibid.*

¹²¹¹ V. D. n°2024-124 du 21 fév. 2024 portant annulation de crédits, JORF n°0044 du 22 fév. 2024, texte n°2.

¹²¹² FOURNIER (C.), « Doubler les financements climatiques, un effort atteignable : les chiffres à retenir dans une infographie », *Novethic*, 23 fév. 2024, [en ligne].

¹²¹³ BEAUVILLE (DE) (P.), LE BOUR (A.), « L'austérité contre l'écologie », *Génération Écologie*, 19 fév. 2024, [en ligne].

702. De même, l'Union nationale des propriétaires immobiliers – l'UNPI 25 millions de propriétaires – avance des chiffres peu encourageants au sujet de ces questions financières : « *les fonds européens disponibles sont loin d'être à la hauteur du défi. Selon la Commission Européenne, 150 milliards d'euros sont disponibles sur le budget de l'Union Européenne pour soutenir les rénovations jusqu'en 2030 alors que le coût est de 275 milliards d'euros chaque année pour atteindre les objectifs de rénovation* »¹²¹⁴.

703. **Finalement**, si les intentions de l'Union sont honnêtes et ont le mérite d'insister sur l'absolue nécessité de procéder à des rénovations massives, elles restent confrontées aux éternelles problématiques financières et aux compromis qui, bien qu'indispensables en démocratie européenne, ne vont pas forcément dans le sens d'une transition écologique rapide et efficace.

704. De plus, un autre point pose problème dans l'application de la politique européenne de rénovation énergétique : les stratégies des différents États membres semblent trop hétérogènes.

2. *L'hétérogénéité des stratégies de rénovation énergétique des différents États membres*

705. Les États membres de l'Union européenne disposent de **parcs immobiliers très distincts**, ce qui ne facilite pas l'application d'une politique uniforme de rénovation énergétique. Si l'on y ajoute les objectifs qu'ils se fixent et les moyens qu'ils prévoient pour y parvenir, inévitablement soumis aux volontés politiques, il est évident que la recherche d'une forme d'harmonie entre États membres ne sera pas facile. En effet, « [...], *la transition énergétique européenne fait toujours face à de nombreuses difficultés politiques, en particulier à la divergence des objectifs et des priorités entre les États membres. Ces écarts, hérités de choix industriels et de spécificités géographiques, reflètent également des situations économiques et sociales très hétérogènes* »¹²¹⁵.

¹²¹⁴ MARTIN (J.), « Rénovation énergétique : quand l'Union européenne s'en mêle », 25 millions de propriétaires et vous, n°572, mars 2023, [en ligne].

¹²¹⁵ INSTITUT MONTAIGNE, « Europe : agir ensemble pour la décarbonation », rapp., sept. 2021, p. 8, [en ligne].

706. En effet, **les situations socio-économiques au sein de l'Union sont très hétérogènes** : « *Dans le domaine des politiques énergétiques, il existe une divergence entre l'UE et les États membres. Le principal désaccord concerne les aspects sociaux de cette transition énergétique* »¹²¹⁶. Dès lors, les questions environnementales n'ont pas la même importance sur l'ensemble du territoire de l'Union européenne : « *Du fait de l'hétérogénéité des situations socio-économiques au sein de l'Union Européenne, la lutte contre le réchauffement reste une préoccupation mondiale majeure. Toutefois, si elle est partagée, elle est priorisée différemment par chacun des États membres, rendant difficile le consensus sur les mesures à adopter* »¹²¹⁷.

707. De la même façon, **cette hétérogénéité se retrouve en matière d'émissions de CO₂**, qui dépendent du mix énergétique de chaque pays : la part des émissions dues à la production d'électricité et au chauffage « [...] représente plus de 40 % dans les pays fortement dépendants du charbon, tandis qu'elle ne représente que 15 % en France, grâce à l'énergie nucléaire. On note en revanche que les émissions attribuées au secteur routier sont relativement homogènes à travers l'UE »¹²¹⁸.

708. **Cette question de l'absence d'homogénéité n'est pas du tout exclue des débats et autres travaux** en matière de transition énergétique de l'Union européenne. Outre le rapport de 2021 de l'Institut Montaigne¹²¹⁹, qui a sélectionné trois États membres pour illustrer cette hétérogénéité – la France, l'Allemagne et la Pologne –, nous pouvons citer un document rédigé en 2023 par la Division de la législation comparée de la Direction de l'initiative parlementaire et des délégations¹²²⁰ : elle y a comparé les **politiques de rénovation allemande, belge, espagnole, suisse et anglaise**. Ce travail, demandé par la commission d'enquête sur l'efficacité des politiques publiques en matière de rénovation énergétique, a mis en lumière des éléments de divergence intéressants entre les États sélectionnés : d'abord, il constate que dans la majorité des cas, l'incitation est préférée à l'obligation, hormis au Royaume-Uni et en Flandre, où une obligation de rénover existe bel

¹²¹⁶ *Ibid.*, p. 59.

¹²¹⁷ *Ibid.*

¹²¹⁸ *Ibid.*, p. 11.

¹²¹⁹ *Ibid.*, INSTITUT MONTAIGNE, « Europe : agir ensemble pour la décarbonation », rapp., sept. 2021, [en ligne].

¹²²⁰ DIR. DE L'INITIATIVE PARLEMENTAIRE ET DES DELEGATIONS, « Législation comparée. Note sur la rénovation énergétique des logements », LC 321, juill. 2023, [en ligne].

et bien, « *selon des périmètres et des niveaux d'exigence différents* »¹²²¹ ; ensuite, il remarque que « *si les types de travaux éligibles aux aides publiques sont généralement assez proches, les montants d'aide et les conditions d'éligibilité sont très différents* »¹²²². Effectivement, l'Allemagne, l'Espagne et la Suisse n'exigent aucune condition de ressources, contrairement au Royaume-Uni et à la Flandre. En revanche, l'Allemagne et l'Espagne réclament tout de même de prouver que les travaux réalisés, grâce à certaines de leurs aides, ont permis une amélioration de la performance énergétique ou une amélioration de la consommation d'énergie du logement ; enfin, il note que « *le Royaume-Uni (Angleterre) se distingue par un système reposant principalement sur les obligations pour les fournisseurs d'énergie (ECO), chargés de proposer eux-mêmes aux ménages des travaux de rénovation énergétique, ainsi que par l'absence de grand programme de subventions ou de prêts à taux réduit ouvert à tous les particuliers (sauf en Ecosse où il existe un régime d'aides plus complet)* »¹²²³.

709. Cependant, en matière de rénovation thermique, le pays le plus cité, quand il s'agit de donner un modèle, est la **Suède** : avec un secteur des bâtiments quasiment décarboné et une production d'électricité et de chaleur également très peu carbonée¹²²⁴, elle est souvent prise en exemple en la matière. En effet, elle « *représente un cas particulièrement emblématique de décarbonation de l'énergie dans les bâtiments, grâce à la combinaison des trois leviers classiques de la transition énergétique : un effort massif de renforcement de l'isolation des bâtiments depuis les années 1970, en particulier via une construction neuve performante, un développement massif et continu des réseaux de chaleur en milieu urbain et péri-urbain, et le développement de solutions en énergie primaire décarbonée* »¹²²⁵.

710. Par conséquent, quand l'Union européenne a pris la décision de muscler sa politique de rénovation énergétique, il a fallu intégrer ces différences entre États membres au débat. Cela s'est matérialisé dans la liberté laissée aux États de définir leurs dispositifs incitatifs et autres sanctions¹²²⁶. En revanche, quelques **obstacles** doivent encore être surmontés, en particulier concernant les certificats de performance énergétique, dont l'**étiquetage** « *n'est*

¹²²¹ *Ibid.*, p. 5.

¹²²² *Ibid.*, p. 6.

¹²²³ *Ibid.*

¹²²⁴ HAUT CONSEIL POUR LE CLIMAT, « Rénover mieux : leçons d'Europe », réponse à la saisine du Gouvernement, nov. 2020, p. 36, [en ligne].

¹²²⁵ *Ibid.*, p. 39 ; v. aussi, GROSJEAN (J.), « Les stratégies des pays nordiques en matière de rénovation énergétique des logements », *Annales des Mines - Réalités industrielles*, 2022/2, mai 2022, pp. 85-89.

¹²²⁶ *Supra*, not. §692.

[...] *pas harmonisé pleinement entre les pays européens, rendant les comparaisons difficiles* »¹²²⁷. Par exemple, aux Pays-Bas, les classes énergétiques vont de A+++ à G (un A correspond à un C français et à un B wallon, car les modalités de calcul sont différentes)¹²²⁸. Pour résoudre cette problématique, il a été décidé qu'en 2025, un étiquetage harmonisé des certificats à l'échelle européenne devrait être entré en vigueur (d'une étiquette A à une étiquette G)¹²²⁹.

711. En outre, un autre obstacle existe quant à la **notion même de précarité énergétique** qui, en fonction des États, sera envisagée comme une question sociale ou comme une question de politique énergétique, au point de parler d'un « *clivage entre les États membres* »¹²³⁰. C'est ainsi que des pays nord-européens (Danemark, Allemagne, Pays-Bas, etc.) « *ont tendance à considérer la précarité énergétique comme un aspect de la pauvreté en général, et donc comme un défi social restant entièrement du ressort de la politique nationale* »¹²³¹. La Suède en fait aussi partie, car elle « *ne fait pas de distinction entre précarité énergétique et précarité en général. En conséquence, elle n'a pas de politiques spécifiques visant la précarité énergétique, le sujet étant traité au sein des politiques sociales* »¹²³². Au contraire, d'autres États, comme l'Espagne, « *ont une approche plus nuancée, estimant que la question relève à la fois de la politique sociale et de la politique énergétique* »¹²³³. La stratégie mise en œuvre, en fonction de l'approche choisie, ne sera évidemment pas la même, puisque l'approche sociale engendrera la délivrance d'aides au paiement des factures, donc des mesures plutôt curatives, quand l'approche énergétique mettra davantage l'accent sur les mesures préventives, en particulier sur les travaux de rénovation thermique¹²³⁴. Il existe également des États choisissant une stratégie mixte, à la manière de la France, « *considérant que la précarité énergétique est une question de performance énergétique touchant principalement les foyers à faibles revenus. Ils se concentrent donc majoritairement sur des mesures d'efficacité énergétique ciblant en priorité les consommateurs vulnérables* »¹²³⁵.

¹²²⁷ OLIVIER (A.), « L'Europe au défi de la performance énergétique des bâtiments », *préc.*

¹²²⁸ *Ibid.*

¹²²⁹ *Ibid.*

¹²³⁰ MAGDALINSKI (E.), DELAIR (M.), PELLERIN-CARLIN (TH.), « L'Europe a besoin d'une stratégie politique pour mettre fin à la précarité énergétique », *préc.*, p. 13.

¹²³¹ *Ibid.*

¹²³² HAUT CONSEIL POUR LE CLIMAT, « Rénover mieux : leçons d'Europe », *préc.*, p. 38.

¹²³³ MAGDALINSKI (E.), DELAIR (M.), PELLERIN-CARLIN (TH.), « L'Europe a besoin d'une stratégie politique pour mettre fin à la précarité énergétique », p. 13, *préc.*

¹²³⁴ *Ibid.*, p. 14.

¹²³⁵ *Ibid.*

712. L'Union européenne a donc décidé de renforcer sa politique relative à la rénovation thermique – et, partant, sa politique visant à lutter contre la précarité énergétique –, ce qui présente un intérêt environnemental certain. Cependant, la dimension sociale de cette politique, pour les ménages les plus vulnérables, doit être plus sérieusement prise en compte. C'est, en réalité, toute la lutte contre la précarité énergétique qu'il est important d'intensifier au sein de l'Union européenne.

Paragraphe 2 : L'importance d'une intensification de la lutte contre la précarité énergétique au sein de l'Union européenne

713. L'urgence de lutter contre la précarité énergétique n'est sans doute pas suffisamment prise en compte par l'Union européenne ; c'est en tout cas l'avis de différents acteurs, qui n'hésitent pas à exprimer leur inquiétude (A). Toutefois, l'Union a su entendre leurs préoccupations et y apporter quelques réponses (B).

A. L'inquiétude de différents acteurs

714. La lutte contre la précarité énergétique repose sur deux catégories de moyens : des moyens curatifs et des moyens préventifs. Ces derniers renvoient aux travaux de rénovation et concernant l'Union européenne, nous venons de voir qu'elle s'était inscrite dans une stratégie de rénovations massives, ce qui est évidemment de bon augure pour les ménages en situation de précarité énergétique. En revanche, certains acteurs rappellent l'importance d'aller plus loin, notamment le **Comité économique et social européen (CESE)**, qui « a fait valoir que l'Union européenne devait déployer davantage d'efforts pour lutter contre la précarité énergétique et protéger ses citoyens les plus vulnérables » ; en ce sens, il réclame l'élaboration d'une « stratégie claire »¹²³⁶.

715. En effet, une conférence sur ce thème, organisée par le CESE le 19 juillet 2023, a révélé que 42 millions d'Européens (9,3 %) n'ont pas été en capacité de se chauffer comme

¹²³⁶ CESE, « Précarité énergétique : 42 millions de personnes dans l'UE n'ont pas les moyens de chauffer correctement leur logement », comm. de presse, 32/2023, 19 juill. 2023, [en ligne].

il l'aurait fallu en 2022. Eurostat a indiqué que ces chiffres étaient pires qu'en 2020 et 2021, car étaient alors concernés 8 % et 6,9 % des Européens. Or, la guerre russo-ukrainienne ayant entraîné une crise énergétique, nombre de citoyens de l'Union se sont trouvés dans une situation financière très compliquée face à la hausse des prix¹²³⁷.

716. Le CESE a même ajouté que le plan *REPowerEU* ne suffisait pas, et qu'il fallait « *mettre de plus en plus l'accent sur les énergies renouvelables et les communautés énergétiques locales* ». Il a donc proposé une série de mesures : la mise en place de mécanismes de contrôle de l'inflation et la réforme de l'actuel marché de l'électricité ; la diminution de la consommation d'énergie grâce à des mesures d'économie et d'efficacité énergétique qui devront permettre de réduire durablement la demande d'énergie ; le renforcement des investissements dans les énergies renouvelables ; l'augmentation du taux de rénovation des bâtiments afin d'améliorer l'efficacité énergétique des logements ; l'allocation de ressources financières supplémentaires au niveau local couplée à une rationalisation des procédures d'accès aux financements de l'Union ; l'intégration de la précarité en matière de transport et de la précarité énergétique touchant les femmes dans toutes les mesures stratégiques liées à l'énergie¹²³⁸. Ces objectifs sont ambitieux, ils le sont d'ailleurs beaucoup plus qu'en droit interne. La France semble en retard sur la question de la précarité énergétique, avec l'apparition de notions pas ou peu développées en droit français, comme la précarité des mobilités et la précarité énergétique touchant les femmes.

717. Ces constats du CESE sont partagés, entre autres, par le *think tank européen Confrontations Europe*¹²³⁹, qui s'inquiète de l'augmentation du nombre de personnes destinées à être concernées par la précarité énergétique, en raison des prix de l'énergie – qui devraient rester élevés pendant encore quelques années – et du dérèglement climatique. C'est pourquoi il affirme, lui aussi, que « *la précarité énergétique doit se voir accorder davantage d'importance au sein des politiques européennes et des mesures ambitieuses doivent être adoptées pour la résoudre* ». Il plaide pour la définition d'une stratégie en deux temps : à court terme, il faudrait notamment définir des enjeux clairs, avec une définition commune (et « *suffisamment souple*

¹²³⁷ *Ibid.*

¹²³⁸ *Ibid.*

¹²³⁹ CONFRONTATIONS EUROPE, « Comment lutter contre la précarité énergétique à l'échelle européenne ? », 13 juin 2023, [en ligne].

*pour pouvoir être adaptée au niveau local afin de coller à la réalité de chaque État membre ») des notions de précarité énergétique et de consommateur vulnérable. Il salue en sens l'introduction de la première définition européenne de la pauvreté énergétique dans l'accord institutionnel sur la révision de la directive relative à l'efficacité énergétique. À long terme, c'est la mise en œuvre de mesures concrètes que le *think tank* suggère, essentiellement la massification des rénovations, mais aussi la réforme du marché de l'électricité. Plus original, il réclame l'instauration d'un droit européen à l'énergie, puisqu'il constate la valeur uniquement symbolique du Socle européen des droits sociaux¹²⁴⁰, dans lequel est prévu que « toute personne a le droit d'accéder à des services essentiels de qualité, y compris l'eau, l'assainissement, l'énergie, les transports, les services financiers et les communications numériques. Les personnes dans le besoin doivent bénéficier d'un soutien leur permettant d'accéder à ces services » (article 20, « Accès aux services essentiels »).*

718. De même, l'**Institut Jacques Delors** redoutait, en 2021¹²⁴¹, le manque de force coercitive des dispositions européennes visant à lutter contre la précarité énergétique. S'il relevait l'existence de « *bon nombre d'outils "peu contraignants", de politiques et de recommandations au niveau de l'UE visant à encourager les États membres à agir contre la précarité énergétique* », il remarquait que « *les plans nationaux en matière d'énergie et de climat [couvraient] insuffisamment le sujet et les stratégies nationales de rénovation à long terme [se faisaient] attendre, [...]* »¹²⁴². C'est pour cela qu'il estimait que les dispositions européennes pouvaient manquer de force coercitive, alors que compte tenu de tous les bénéfices que l'Union pourrait trouver à mener une lutte plus active, elle devrait plutôt « *faire de cette question une priorité de l'agenda politique et se concentrer sur le volet politique de la question* »¹²⁴³.

719. En guise de dernier exemple, nous pouvons citer une tribune demandant l'interdiction des coupures d'électricité pour les ménages européens vulnérables : elle a vu le jour – grâce à un **collectif d'associations mené par la Fondation Abbé Pierre**, pour

¹²⁴⁰ Le Socle européen des droits sociaux a été proclamé par le Parlement européen, le Conseil et la Commission européenne, lors du sommet de Göteborg (Suède) du 17 nov. 2017.

¹²⁴¹ MAGDALINSKI (E.), DELAIR (M.), PELLERIN-CARLIN (TH.), « L'Europe a besoin d'une stratégie politique pour mettre fin à la précarité énergétique », *préc.*, p. 5.

¹²⁴² *Ibid.*, p. 23.

¹²⁴³ *Ibid.*

reprendre les mots de l'article¹²⁴⁴ – face au constat du faible impact des mesures proposées. Effectivement, dans le cadre de l'accord sur la réforme du marché européen de l'électricité, il est demandé au gouvernement des différents États membres « *de veiller à ce que les ménages vulnérables soient protégés des coupures* », mais le nouvel article « *ne dit pas qu'elles sont interdites, ni dans quelle mesure elles doivent être empêchées* » ; et d'en conclure qu'« *il ne s'agit donc pas d'une véritable obligation, mais d'une invitation à faire de son mieux* ». Or, les signataires de cette tribune réclament une interdiction nette des coupures.

720. L'Union européenne n'est pas restée inerte face à ces reproches, et a récemment apporté des réponses censées contribuer à lutter plus activement contre la précarité énergétique.

B. La réponse de l'Union européenne

721. Tout d'abord, en octobre 2023, **la Commission a produit une recommandation sur la précarité énergétique**¹²⁴⁵. Elle y délivre des bonnes pratiques que les États membres doivent adopter face aux causes profondes de la précarité énergétique : « *des investissements dans des mesures structurelles pour lutter contre la faible performance énergétique des logements et des appareils sont [...] soulignés. D'autres mesures consistent à fournir des informations claires concernant les factures énergétiques et les pratiques en matière d'économie d'énergie ainsi qu'à encourager les citoyens à rejoindre des communautés énergétiques ou à se tourner vers des énergies renouvelables* »¹²⁴⁶. Plus précisément, ce travail est composé de **huit sections**, dont nous allons exposer quelques-unes des recommandations.

722. La première – intitulée « **Mise en œuvre du cadre juridique** » – recommande de prendre rapidement des mesures pour transposer et mettre en œuvre, au niveau interne, la définition de la précarité énergétique énoncée à l'article 2 (point 52) de la directive relative

¹²⁴⁴ FOND. ABBE PIERRE, « Appel pour une véritable interdiction des coupures d'électricité en faveur des ménages vulnérables en Europe », *Euractiv*, 16 nov. 2023, [en ligne].

¹²⁴⁵ Recommandation (UE) 2023/2407 de la Commission du 20 oct. 2023 sur la précarité énergétique, *préc.*

¹²⁴⁶ COMMISSION EUROPEENNE (REPRESENTATION EN FRANCE), « La Commission propose de nouvelles mesures pour lutter contre la précarité énergétique et renforcer la protection des consommateurs », art. d'actualité, 23 oct. 2023, [en ligne].

à l'efficacité énergétique¹²⁴⁷, en distinguant les notions de précarité énergétique et de client vulnérable, cette dernière reposant sur d'autres directives¹²⁴⁸ (1.) ; la deuxième – « **Mesures structurelles, caractère abordable de l'énergie et accès à l'énergie** » – recommande d'opérer une nette distinction entre les mesures visant à lutter contre la précarité énergétique et celles visant à rendre l'énergie plus abordable (5.). Elle conseille aussi l'instauration de mesures rendant impossibles les interruptions de fourniture d'énergie aux consommateurs en situation de précarité énergétique et aux consommateurs vulnérables, sous réserve de la mise en place de moyens, dont certains sont préconisés dans la recommandation (7.). D'ailleurs, « *afin de protéger davantage les consommateurs et d'assurer la continuité de l'approvisionnement, les États membres devraient veiller à désigner un fournisseur de dernier recours* » ; viennent ensuite les sections « Gouvernance », « Confiance, engagement et communication », « Efficacité énergétique », « Accès aux énergies renouvelables », « Compétences » et « **Financement** ». À propos de cette dernière section, elle insiste sur un point important : quand ils créent des mécanismes financiers de soutien à l'efficacité énergétique, à destination des ménages en situation de précarité énergétique, « *les États membres devraient garder à l'esprit que ces ménages ne peuvent pas se permettre de payer les coûts de rénovation initiaux, même s'ils étaient remboursés par la suite, et qu'ils ne bénéficient pas de primes ou de déductions fiscales, étant donné que leur impôt sur le revenu est minime* » (24.).

723. Le Parlement et le Conseil ont également conclu un accord provisoire de réforme de l'organisation du marché de l'électricité¹²⁴⁹, et l'un des objectifs de cette

¹²⁴⁷ Directive (UE) 2023/1791 du Parlement européen et du Conseil du 13 sept. 2023 relative à l'efficacité énergétique et modifiant le règlement (UE) 2023/955 (refonte), *préc.* ; cet art. 2 (« Définitions ») donne la définition suivante : « *Aux fins de la présente directive, on entend par : [...] ; 52) "précarité énergétique" : pour un ménage, le manque d'accès aux services énergétiques essentiels qui assurent des niveaux de base et des niveaux décents de vie et de santé, notamment des systèmes adéquats de chauffage, d'eau chaude, de refroidissement, d'éclairage et d'alimentation des appareils en énergie, compte tenu du contexte national pertinent, de la politique sociale nationale existante et d'autres politiques nationales pertinentes, en raison d'une combinaison de facteurs, y compris, au moins, le caractère inabordable, un revenu disponible insuffisant, des dépenses énergétiques élevées et la faible efficacité énergétique des logements* ».

¹²⁴⁸ Directive 2009/73/CE du Parlement européen et du Conseil du 13 juill. 2009 concernant des règles communes pour le marché intérieur du gaz naturel et abrogeant la directive 2003/55/CE, art. 3, JOUE L 211/94 du 14 août 2009 ; directive (UE) 2019/944 du Parlement européen et du Conseil du 5 juin 2019 concernant des règles communes pour le marché intérieur de l'électricité et modifiant la directive 2012/27/UE (refonte), *préc.*, art. 28 ; directive (UE) 2023/1791 du Parlement européen et du Conseil du 13 sept. 2023 relative à l'efficacité énergétique et modifiant le règlement (UE) 2023/955 (refonte), *préc.*, art. 24, §1, al. 1^{er}.

¹²⁴⁹ V. not., CONSEIL EUROPEEN, CONSEIL DE L'UNION EUROPEENNE, « Réforme de l'organisation du marché de l'électricité : le Conseil et le Parlement parviennent à un accord », 14 déc. 2023 (dernier réexamen le 20 janv. 2025), [en ligne].

réforme est de protéger les consommateurs vulnérables et les consommateurs en situation de précarité énergétique. Elle prévoit, par exemple, « *le déclenchement d'une situation de crise, en cas de forte hausse des prix de l'électricité, qui permettrait aux États de prendre des mesures temporaires pour fixer les prix* »¹²⁵⁰ ; en revanche, aucune interdiction des coupures d'électricité n'est prévue dans cet accord. Le processus est, de toute façon, toujours en cours.

724. Conclusion Section 2. Il est encore trop tôt pour livrer une conclusion sur l'efficacité, ou non, de cette stratégie de l'Union européenne en faveur de la lutte contre la précarité énergétique. Cependant, comme à l'accoutumée, si les intentions sont louables, il n'en demeure pas moins qu'elles restent soumises, tout particulièrement, à la disponibilité de moyens financiers conséquents et aux volontés politiques. Affaire à suivre, donc.

¹²⁵⁰ VIE-PUBLIQUE.FR, « Réforme du marché européen de l'électricité : un accord trouvé », 22 déc. 2023, [en ligne].

CONCLUSION DU CHAPITRE 1

725. Pour être efficacement menée, la lutte contre la précarité énergétique, comme toute politique publique, doit disposer de deux choses essentielles : une véritable gouvernance et des moyens conséquents. Or, s'agissant de la gouvernance étatique et de la gouvernance de l'Union européenne, des points d'amélioration ont été relevés.

726. Tout d'abord, l'État français est le chef d'orchestre de la lutte contre la précarité énergétique au niveau national, puisqu'il planifie la transition écologique du pays. Seulement, en la matière, il fait preuve de faiblesse et d'incohérence. En effet, son pilotage institutionnel manque grandement de lisibilité et de coordination, ce qui nuit évidemment à l'effectivité de la lutte contre la précarité énergétique, car au plus haut sommet de l'État, la gouvernance n'est pas clairement identifiable. De même, concernant le pilotage stratégique, il doit tout autant être réétudié, notamment parce qu'il n'est pas forcément réaliste. En somme, l'État ne se donne pas les moyens d'atteindre les objectifs fixés ; or, l'ambition n'est pas nécessairement la fixation d'objectifs élevés, mais plutôt la « *vive aspiration* », le « *désir profond* »¹²⁵¹ de, par exemple, réaliser quelque chose. C'est en ce sens qu'il faut considérer que la stratégie nationale manque d'ambition : elle ne prévoit pas les outils indispensables à la réalisation de ses intentions. Il faut donc procéder à une réorganisation du pilotage interne.

727. Par ailleurs, l'Union européenne est une actrice essentielle de la lutte contre la précarité énergétique, et à son échelle, elle semble décidée à relever le défi de la rénovation énergétique de ses bâtiments, d'autant plus que cette étape est incontournable dans la mise en œuvre de sa transition écologique. Le renforcement récent de ses objectifs témoigne de sa volonté de procéder à sa *renovation wave* ; néanmoins, à l'instar de la stratégie interne, la stratégie européenne semble discutable sur certains aspects, parmi lesquels nous pouvons citer l'éternel aspect financier. De plus, dans une telle organisation interétatique, l'un des enjeux est de parvenir à mener une politique commune à tous les États. Or, en l'occurrence,

¹²⁵¹ DICTIONNAIRE DE L'ACADEMIE FRANÇAISE, 9^{ème} éd., « Ambition », [en ligne].

l'hétérogénéité des différentes politiques internes de rénovation énergétique pourrait constituer un véritable frein à la satisfaction des objectifs européens. Cela se vérifie d'ailleurs au niveau plus spécifique de la lutte contre la précarité énergétique, qui devrait être intensifiée et homogénéisée à l'intérieur des frontières de l'Union. Si les institutions européennes commencent à prendre cette problématique véritablement au sérieux, il faut bien admettre que nous manquons encore de recul pour en commenter les effets (et, inévitablement, la confirmation sur le long terme).

728. La nécessité d'une régénération de l'action normative concerne ainsi l'État et l'Union européenne, mais aussi les échelons français décentralisés. Effectivement, l'articulation de l'action publique locale doit impérativement être repensée, simplifiée, si l'on souhaite pouvoir lutter efficacement contre la précarité énergétique.

CHAPITRE 2 : LA NECESSITE D'UNE MEILLEURE ARTICULATION DE L'ACTION PUBLIQUE LOCALE

729. Grand enjeu national, le logement est encadré par des réglementations de l'État et de l'Union européenne. Toutefois, le niveau local a lui aussi un immense rôle à jouer en la matière, puisqu'il lui revient, au titre des diverses compétences territoriales, de mettre en œuvre les politiques publiques de l'habitat. Chaque collectivité ou groupement de collectivités intervient d'une manière ou d'une autre, illustrant ainsi le caractère central du logement dans notre société. Or, cet état du droit n'est pas dénué d'inconvénients en ce qui concerne la lutte contre la précarité énergétique, le principal étant celui de l'illisibilité de l'action publique locale. Au croisement de compétences de chaque échelon territorial, la lutte contre la précarité énergétique ne bénéficie pas, pour autant, d'une véritable prise en charge multicéphale, que la répartition circonscrite des différentes compétences locales ne pourrait de toute façon pas lui proposer ; autrement dit, la lutte contre la précarité énergétique n'est pas un sujet réellement commun à l'ensemble des collectivités territoriales et de leurs groupements, et elle ne doit pas le devenir (**Section 1**).

730. Au contraire, il est désormais nécessaire que soit désignée une collectivité clairement identifiée, qui serait responsable de la lutte contre la précarité énergétique ; cela aurait le mérite de clarifier l'action publique locale d'un point de vue organique, et de démêler un enchevêtrement de compétences hautement nuisible au traitement d'une forme de mal-logement déjà particulièrement complexe. En tout état de cause, la lutte contre la précarité énergétique doit être pleinement assumée au niveau local – suivant une stratégie et des objectifs nationaux – par un seul échelon territorial, éventuellement épaulé par un second (**Section 2**).

SECTION 1 : LA LUTTE CONTRE LA PRECARITE ENERGETIQUE EST AU CROISEMENT DE COMPETENCES DE CHAQUE ECHELON TERRITORIAL

731. La lutte contre la précarité énergétique n'est pas une compétence exclusive à un seul et unique échelon territorial ; en réalité, elle nécessite le concours de plusieurs personnes publiques en vertu de différentes compétences, bien qu'il existe un chef de filât départemental en matière de contribution à la résorption de la précarité énergétique. Parallèlement à ce chef de filât, les compétences de la région et du bloc communal peuvent être mobilisées à plusieurs titres, ce qui ne facilite pas la mise en œuvre des actions locales en ce domaine. C'est même plutôt l'inverse, car l'action publique locale est cloisonnée selon une répartition des compétences nébuleuse, ce qui est sans doute une conséquence de la sectorisation des compétences locales (§1). Or, un tel cloisonnement est très préjudiciable à la lutte contre la précarité énergétique, et il explique l'absence de coordination des stratégies locales, puisqu'ainsi catégorisées, les compétences ne peuvent que difficilement être exercées de façon complémentaire (§2).

Paragraphe 1 : Une action publique cloisonnée, conséquence de la sectorisation des compétences locales

732. Au niveau local, la lutte contre la précarité énergétique a ceci de particulier qu'elle implique chaque échelon territorial, au premier rang desquels se trouve le département, en sa qualité de chef de file en matière de contribution à la résorption de la précarité énergétique (A). De plus, d'autres échelons peuvent y prendre part sur le fondement de leurs propres compétences (B).

A. Le département est le chef de file en matière de contribution à la résorption de la précarité énergétique

733. Des propos liminaires sur le chef de filât du département en matière de contribution à la résorption de la précarité énergétique (1) nous mèneront à l'étude de la matérialisation de ce chef de filât, à travers la présentation de différents outils dont le département dispose pour mettre en œuvre cette compétence (2).

1. Propos liminaires sur le chef de filât du département

734. Le département, **chef de file en matière d'action sociale, de développement social, d'autonomie des personnes et de solidarité des territoires**, est également chef de file **en matière de contribution à la résorption de la précarité énergétique**¹²⁵² depuis la loi MAPTAM¹²⁵³. Cette qualité de chef de file peut se définir ainsi : « *Par exception à l'interdiction de l'exercice d'une tutelle d'une collectivité sur une autre*¹²⁵⁴, technique qui permet, lorsque l'exercice de certaines compétences nécessite le concours de plusieurs collectivités territoriales, d'autoriser l'une d'entre elles ou de leurs groupements à organiser les modalités de leur action commune »¹²⁵⁵.

735. La spécialisation du département pour les questions sociales date des années 1980, avec les lois des 22 juillet 1983¹²⁵⁶ et 6 janvier 1986¹²⁵⁷. Puis, la loi du 13 août 2004¹²⁵⁸ fera du département le chef de file en matière d'action sociale, ce à quoi la loi NOTRe du 7 août 2015¹²⁵⁹ ajoutera le développement social, l'autonomie des personnes, la solidarité des

¹²⁵² Art. L. 1111-9 du code général des collectivités territoriales.

¹²⁵³ L. n°2014-58 du 27 janv. 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, *préc.*

¹²⁵⁴ Art. 72, al. 5 de la Constitution de la V^{ème} République : « *Aucune collectivité territoriale ne peut exercer une tutelle sur une autre. Cependant, lorsque l'exercice d'une compétence nécessite le concours de plusieurs collectivités territoriales, la loi peut autoriser l'une d'entre elles ou un de leurs groupements à organiser les modalités de leur action commune* ».

¹²⁵⁵ FERSTENBERT (J.), PRIET (F.), QUILICHINI (P.), « Droit des collectivités territoriales », *Dalloz*, coll. HyperCours, 2^{ème} éd., 2016, p. 103.

¹²⁵⁶ L. n°83-663 du 22 juill. 1983 complétant la loi n°83-8 du 7 janv. 1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État, JORF du 23 juill. 1983.

¹²⁵⁷ L. n°86-17 du 6 janv. 1986 adaptant la législation sanitaire et sociale aux transferts de compétences en matière d'aide sociale et de santé, JORF du 8 janv. 1986.

¹²⁵⁸ L. n°2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, *préc.*

¹²⁵⁹ L. n°2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République, *préc.*

territoires et la contribution à la résorption de la précarité énergétique¹²⁶⁰, dans le cadre de la **suppression de la clause générale de compétence** du département. Il fut ainsi acté que les domaines de l'action sociale et de la contribution à la résorption de la précarité énergétique – qui nous intéresse particulièrement dans notre étude – étaient du ressort de cet échelon territorial, en vertu du **principe de spécialisation des compétences** de la région et du département décidé par la loi NOTRe. Somme toute, « *la volonté a été, ici, de confier au département la gestion d'un certain nombre de prestations qui relèvent de l'idée de solidarité nationale mais qui sont mises en œuvre à l'échelon local. Le souci de proximité est ainsi privilégié* »¹²⁶¹.

736. En l'occurrence, la compétence relative à la précarité énergétique nous intéresse naturellement, et il n'est **pas étonnant qu'elle ait été confiée au département**, au vu de la dimension éminemment sociale de ce combat. En ce sens, Jean-Luc PISSALOUX rappelle qu'« *au niveau local, il apparaît que l'échelon départemental joue le rôle essentiel, conformément du reste à la vocation sociale du département collectivité locale : [...]* »¹²⁶². Cela explique la diversité des outils dont l'échelon départemental dispose pour lutter contre la précarité énergétique : il est d'abord en charge de la gestion et du financement du FSL (hors cas de transfert de compétence aux métropoles¹²⁶³) ; il peut encore, par exemple, être délégataire des aides à la pierre. Grâce à ces deux dispositifs, il peut donc agir en matière d'action sociale et d'amélioration de l'habitat. Enfin, pour la planification, c'est à son niveau qu'est élaboré le PDALHPD¹²⁶⁴ (précisons que depuis la loi ALUR¹²⁶⁵, le PDALPD a fusionné avec le

¹²⁶⁰ V. not., FERSTENBERT (J.), PRIET (F.), QUILICHINI (P.), « Droit des collectivités territoriales », *préc.*, pp. 581-582.

¹²⁶¹ LONG (M.), « Le département après la loi NOTRe, un acte de décès non transformé », *préc.*

¹²⁶² PISSALOUX (J.-L.), « XIV. Collectivités locales et lutte contre la précarité énergétique », in *DGCT Collectivités territoriales et énergie : ambitions et contradictions* (dir. GRALE), *Le Moniteur*, 2013, p. 232.

¹²⁶³ V. art. L. 5217-2 du code général des collectivités territoriales.

¹²⁶⁴ Pour rappel, PDALPD signifie « Plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées » ; art. 2 de la loi n°90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement, *préc.* : « *Le plan départemental d'action pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées comprend les mesures destinées à permettre aux personnes et aux familles mentionnées au II de l'article L. 301-1 du code de la construction et de l'habitation d'accéder à un logement décent et indépendant ou de s'y maintenir et d'y disposer de la fourniture d'eau, d'énergie et de services téléphoniques, ainsi que de pouvoir bénéficier, le temps nécessaire, si elles le souhaitent, d'un accompagnement correspondant à leurs besoins. [...]* » ; le II de l'art. L. 301-1 du code de la construction et de l'habitation dispose que « *toute personne ou famille éprouvant des difficultés particulières, en raison notamment de l'inadaptation de ses ressources ou de ses conditions d'existence, a droit à une aide de la collectivité pour accéder à un logement décent et indépendant ou s'y maintenir* ».

¹²⁶⁵ L. n°2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové, *préc.*

PDAHI¹²⁶⁶ et est ainsi devenu le PDALHPD¹²⁶⁷). Notons que « *l'action départementale en matière de précarité énergétique est structurée dans le Plan Départemental d'Action pour le Logement et l'hébergement des Personnes Défavorisées (PDALPD) qui constitue le cadre institutionnel départemental de définition et d'harmonisation des initiatives en direction du logement des familles en situation précaire*¹²⁶⁸ »¹²⁶⁹.

737. En somme, le chef de filât du département, en matière de contribution à la résorption de la précarité énergétique, se matérialise par la mise à disposition de plusieurs outils, obligatoires ou non, lesquels sont des ressources indispensables à la lutte contre la précarité énergétique à son échelle.

2. La matérialisation de ce chef de filât

738. S'agissant du **FSL**, il a été créé par la loi du 31 mai 1990¹²⁷⁰ et était initialement à la charge de l'État et du département ; depuis, ce dernier est devenu son unique responsable en vertu de la loi du 13 août 2004. Toutefois, le département finance le FSL, mais « *la loi prévoit qu'une convention doit être passée avec les représentants de chaque fournisseur d'énergie ou d'eau afin de définir le montant et les modalités de leur concours financier* »¹²⁷¹. En effet, ce fonds permet l'octroi d'aides financières aux ménages en difficulté dans divers domaines, dont les factures impayées d'électricité et d'eau. Il a plus largement « *pour objet d'accorder des aides financières (cautionnements, prêts ou avances remboursables, garanties, subventions) aux personnes ayant des difficultés à accéder à un logement décent ou à s'y maintenir en raison de l'inadaptation de leurs ressources ou de leurs conditions d'existence* »¹²⁷². En outre, dans le cadre du FSL, le conseil départemental participe au financement du **FSATME** – le Fonds social d'aide aux travaux de maîtrise de l'énergie –, dont il constitue d'ailleurs souvent le guichet. Les FSATME « *sont destinés à financer la*

¹²⁶⁶ Pour « Plan départemental d'accueil, d'hébergement et d'insertion ».

¹²⁶⁷ Pour « Plan départemental d'action pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées ».

¹²⁶⁸ L'auteur cite : L. n°90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement, *préc.*, art. 2 ; D. n°2007-1688 du 29 nov. 2007 relatif aux plans départementaux d'action pour le logement des personnes défavorisées, JORF n°0279 du 1^{er} déc. 2007, texte n°22.

¹²⁶⁹ KROLIK (CH.), « Le droit d'accès à l'énergie », *préc.*, p. 176.

¹²⁷⁰ L. n°90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement, *préc.*, art. 6.

¹²⁷¹ V. not., FERSTENBERT (J.), PRIET (F.), QUILICHINI (P.), « Droit des collectivités territoriales », *préc.*, p. 584.

¹²⁷² *Ibid.*, p. 583.

réalisation de travaux de maîtrise d'énergie simples en faveur des ménages défavorisés et à engager une politique de prévention à la fois sociale et technique sur les territoires. [...] »¹²⁷³. Leurs objectifs, et c'est tout leur intérêt, sont les suivants : mettre en œuvre un dispositif simple, souple et relativement ouvert à la diversité des situations rencontrées ; répondre aux situations « hors-cadre » ou bloquées en raison d'une non-éligibilité aux aides de droit commun ; pouvoir assurer de manière transitoire une forme de confort ou de décence acceptable dans l'attente d'autres aides¹²⁷⁴.

739. S'agissant du **PDALHPD**, il a été créé par la même loi de 1990 et n'est pas uniquement consacré à la lutte contre la précarité énergétique, mais contient des mesures en ce sens¹²⁷⁵. À propos de son élaboration, elle fait l'objet « *d'une procédure concertée, fondée sur un partenariat entre plusieurs personnes morales de droit public et de droit privé : le département y joue certes un rôle fondamental, mais il en va de même de l'État, de sorte que le PDALPD apparaît comme un instrument de planification de type mixte, ni décentralisé, ni déconcentré totalement* »¹²⁷⁶ ; il « *consacre en vérité une coresponsabilité de l'État et du département, en partenariat avec les acteurs locaux du logement, de l'habitat et de la solidarité* »¹²⁷⁷.

740. S'agissant de la **délégation des aides à la pierre**, elle permet à l'État, depuis la loi du 13 août 2004¹²⁷⁸, de déléguer cette compétence aux échelons locaux – et non de leur transférer –, car « *ce dernier en effet n'a pas voulu, pour des raisons d'efficacité et de respect de l'idée de solidarité nationale, décentraliser la définition de la politique du logement mais en confier assez largement la mise en œuvre aux collectivités territoriales* »¹²⁷⁹. L'échelle intercommunale est prioritairement

¹²⁷³ DUTREIX (N.), BAECHER (C.), PIANU (B.), COLLOMB (E.), « Figure(s) de la précarité énergétique », synthèse réalisée par Nomadéis, *éd. du PUCA*, juin 2014, p. 48, [en ligne].

¹²⁷⁴ ONPE, « Fonds social d'Aide aux Travaux de Maîtrise de l'Énergie (FSATME) », sept. 2023, p. 1, [en ligne].

¹²⁷⁵ L. n°90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement, art. 2, *préc.* : « [...] Il comprend également des mesures destinées à lutter contre la précarité énergétique [...] » ; PISSALOUX (J.-L.), « XIV. Collectivités locales et lutte contre la précarité énergétique », *préc.*, p. 235 : « [...] par son objet et son contenu, cet instrument ne constitue point, à l'évidence, un outil spécifique de lutte contre la précarité énergétique, à laquelle il n'est pas en effet exclusivement dédié ».

¹²⁷⁶ *Ibid.*, PISSALOUX (J.-L.), « XIV. Collectivités locales et lutte contre la précarité énergétique ».

¹²⁷⁷ *Ibid.*

¹²⁷⁸ V. L. n°2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, art. 61, *préc.* ; art. L. 301-3 du code de la construction et de l'habitation.

¹²⁷⁹ V. not., FERSTENBERT (J.), PRIET (F.), QUILICHINI (P.), « Droit des collectivités territoriales », p. 584, *préc.*

visée, mais l'échelle départementale peut aussi en bénéficier¹²⁸⁰. Ces deux échelons peuvent ainsi obtenir une telle délégation – d'une durée de six ans renouvelable – pour, notamment, assumer la production et la réhabilitation de logements locatifs sociaux, ou encore l'amélioration de l'habitat privé relevant des aides de l'Anah. En résumé, « *la politique du logement est une compétence partagée entre les collectivités territoriales et l'État. Pour améliorer la synergie entre politiques nationale et locales, la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales a institué un dispositif de délégation de compétence des aides à la pierre. Dans ce cadre, des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), et des conseils départementaux, peuvent notamment agréer au nom de l'État les opérations de logements sociaux à réaliser et attribuer à cet effet des subventions sur une enveloppe de crédits déléguée par l'État* »¹²⁸¹.

741. En outre, un autre dispositif particulièrement intéressant pour le département est le **programme SLIME** du réseau CLER¹²⁸². Depuis sa création en 2013, ce programme « *visé à agir sur la précarité énergétique des ménages en encourageant les collectivités à candidater pour décliner le dispositif dans leur territoire. Après avoir défini des objectifs à atteindre, les moyens dédiés et budgétisés les actions, elles sont accompagnées par le CLER pour la mise en œuvre* »¹²⁸³. Précisons que le programme SLIME étant éligible aux CEE, ces derniers ont pu financer jusqu'à 70 % des dépenses engagées¹²⁸⁴.

742. Trois étapes organisent ce dispositif¹²⁸⁵ : le repérage des ménages concernés, la réalisation de diagnostics sociotechniques, et l'orientation des personnes vers des solutions durables. Concernant la première étape – le repérage –, dont nous savons qu'il constitue un

¹²⁸⁰ L. n°2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, art. 61, *préc.* ; cet article indique que les EPCI disposant d'un PLH peuvent demander à conclure une telle convention avec l'État pour obtenir la délégation de compétence relative à l'attribution des aides à la pierre. En revanche, en l'absence de convention signée entre l'État et un EPCI, le département peut demander la délégation de cette compétence.

¹²⁸¹ KISSELEFF (I.), BEGASSAT (L.), « La délégation de compétence des aides à la pierre - produire des logements sociaux dans les métropoles », *vie-publique.fr*, 15 mars 2023, [en ligne].

¹²⁸² CLER - RESEAU POUR LA TRANSITION ENERGETIQUE, « Qui sommes-nous ? », *préc.* : « *Le CLER - Réseau pour la transition énergétique (anciennement Comité de liaison pour les énergies renouvelables) est une association française, agréée pour la protection de l'environnement, créée en 1984. Elle a pour objectif de promouvoir les énergies renouvelables, la maîtrise de l'énergie et plus largement, la transition énergétique* ».

¹²⁸³ MARTIN (L.), « Précarité énergétique des ménages : le programme Slime à disposition des collectivités », *Gaz. cnes*, 17 mars 2023, [en ligne].

¹²⁸⁴ CLER - RESEAU POUR LA TRANSITION ENERGETIQUE, « Programme Slime », *préc.*

¹²⁸⁵ *Ibid.* ; MARTIN (L.), « Précarité énergétique des ménages : le programme Slime à disposition des collectivités », *préc.*

moment crucial, mais particulièrement complexe, l'intérêt du SLIME réside dans la mise en place d'une « *chaîne de détection des ménages en situation de précarité énergétique grâce à la mobilisation de donneurs d'alerte (travailleurs sociaux, associations, fournisseurs d'énergie, aides à domicile, etc.)* »¹²⁸⁶. Les acteurs précisent d'ailleurs que les travailleurs sociaux jouent ici un rôle fondamental. La deuxième étape – la réalisation de diagnostics sociotechniques – consiste en une visite à domicile par des professionnels. Au demeurant, ces derniers ont aussi pour rôle « *de conseiller les ménages sur les usages et les comportements, de fournir gratuitement de petits équipements pour améliorer leur confort et favoriser les économies tels que des mousseurs, des coupes veilles ou encore des thermomètres. À l'issue de la visite, l'équipe remet au ménage un rapport détaillé du constat* »¹²⁸⁷. Enfin, la troisième étape – l'orientation des ménages – a pour but de les diriger « *vers des aides ou vers des acteurs du territoire pouvant les accompagner dans des démarches avec leur bailleur, les aider à résoudre des problèmes d'impayés, à changer de fournisseur d'énergie* »¹²⁸⁸.

743. Le département est particulièrement présent dans le programme SLIME, qui ne lui est pour autant pas réservé. En effet, « *en 2022, une quarantaine de collectivités pilotent un dispositif Slime, accompagnant chaque année plus de 15 000 ménages. Si les Conseils départementaux, désignés comme chefs de file de la lutte contre la précarité énergétique, représentent un tiers de ces collectivités, le Slime bénéficie également aux Métropoles, CCAS, établissements publics et groupements de communes* »¹²⁸⁹ ; de plus, à propos du département, il est estimé que « *cette échelle est particulièrement pertinente pour la mise en place d'un dispositif Slime* »¹²⁹⁰. Désormais, l'objectif du CLER est de mobiliser 100 collectivités pour accompagner 100 000 ménages en 2025¹²⁹¹.

744. Enfin, certains départements mettent en place des actions peut-être plus individuelles, à la manière du service gratuit « Mon Coach Éco-Logis » du département de l'Aude, en partenariat avec l'État et l'Anah. Il s'agit d'un « *dispositif d'aide destiné à accompagner les propriétaires occupants à faibles ressources dans leur projet de travaux d'économies d'énergie avec une*

¹²⁸⁶ Ibid., MARTIN (L.), « Précarité énergétique des ménages : le programme Slime à disposition des collectivités ».

¹²⁸⁷ Ibid.

¹²⁸⁸ Ibid.

¹²⁸⁹ CLER - RESEAU POUR LA TRANSITION ENERGETIQUE, « Programme Slime », *préc.*

¹²⁹⁰ SLIME, « Lutter contre la précarité énergétique avec le programme Slime », 2021, p. 3, [en ligne].

¹²⁹¹ V. not., LAZAROVA (R.), « De nouveaux outils pour lutter contre la précarité énergétique ? », *Gaz. cnes*, 24 nov. 2023, [en ligne].

*assistance technique, financière et administrative. [...] »¹²⁹². De même, le département du Pas-de-Calais a choisi d'expérimenter un dispositif visant à accompagner les propriétaires occupants précaires dans des travaux de rénovation thermique. Ce dispositif – le dispositif ASTRE – a été conclu dans le cadre du Pacte des solidarités de l'État, et « *au total, 911 648 € ont été mobilisés en 2022 pour lutter contre la précarité énergétique, dont 869 948 € au titre du Fonds de Solidarité Logement (FSL)* »¹²⁹³.*

745. Finalement, le département, en tant que chef de file en matière de contribution à la résorption de la précarité énergétique, doit ou peut mettre en œuvre un certain nombre de dispositifs pour exercer cette compétence. Dans la mesure où l'intitulé de cette dernière est très précis – « contribution à la résorption de la précarité énergétique » –, nous pourrions penser que les autres échelons territoriaux interviennent peu, mais ce n'est pas le cas. En effet, « *conformément à la Constitution, le législateur n'attribue aucun pouvoir de tutelle au profit de la collectivité chef de file, limitant ainsi sa fonction dans un rôle d'incitation et d'influence excluant toute logique de commandement, sans pour autant être dépourvu de pouvoirs vis-à-vis des autres collectivités territoriales* »¹²⁹⁴.

746. De ce fait, chaque échelon peut tout à fait prendre part à la lutte contre la précarité énergétique au titre de ses propres compétences.

B. Les autres échelons prennent part à la lutte contre la précarité énergétique au titre de leurs propres compétences

747. La lutte contre la précarité énergétique étant une politique publique transversale, la région (a) et le bloc communal (b) peuvent intervenir en vertu de leurs compétences spécifiques.

¹²⁹² DEPARTEMENT DE L'AUDE, « Le département lutte contre la précarité énergétique », [en ligne].

¹²⁹³ DEPARTEMENT DU PAS-DE-CALAIS, « Journée de lutte contre la précarité énergétique : le Département à vos côtés », [en ligne].

¹²⁹⁴ KROLIK (CH.), « Le droit d'accès à l'énergie », *préc.*, p. 176.

1. Le rôle de la région

748. De prime abord, la **région ne semble pas posséder de compétence en matière de lutte contre la précarité énergétique**. Pourtant, son rôle n'est peut-être pas central, mais il reste essentiel ; elle détient d'ailleurs une compétence en matière de promotion du soutien à l'accès au logement et à l'amélioration de l'habitat¹²⁹⁵. De même, « *si la lutte contre la précarité énergétique n'est pas identifiée clairement comme une compétence de la Région, c'est bien souvent par l'entrée Climat-Air-Énergie qu'elle peut être appréhendée à son niveau* »¹²⁹⁶.

749. Précisément, la région est **chef de file pour l'exercice des compétences en matière de climat, de qualité de l'air et d'énergie**¹²⁹⁷, et ce chef de filât se concrétise dans un outil de planification : le **schéma régional climat-air-énergie (SRCAE)**, « [...] *document stratégique qui définit les grands objectifs et les grandes orientations de la Région en matière de réduction des émissions de gaz à effet de serre, maîtrise de la demande d'énergie, développement des énergies renouvelables, qualité de l'air et adaptation au changement climatique* »¹²⁹⁸. Ce SRCAE – dont les références légales se situent essentiellement dans le code de l'environnement¹²⁹⁹ – est intégré au schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET)¹³⁰⁰, et s'impose aux plans Climat-Air-Énergie territoriaux (PCAET), aux plans de protection de l'atmosphère (PPA) et aux plans de mobilité (PM ou PDM) ; notons aussi que le schéma d'aménagement régional (SAR) ultra-marin vaut SRCAE¹³⁰¹.

750. En somme, « *historiquement, c'est à partir de l'entrée Climat Air Énergie, que la précarité énergétique a été souvent appréhendée au niveau régional. La lutte contre la précarité énergétique n'est, en effet, pas identifiée clairement comme une compétence des Régions. [...]. Ceci étant, l'axe essentiel par lequel la précarité énergétique peut être abordé par les Régions est la maîtrise de*

¹²⁹⁵ Art. L. 4221-1, al. 2 du code général des collectivités territoriales.

¹²⁹⁶ RAPPEL, « La lutte contre la précarité énergétique. Au cœur de l'action des collectivités territoriales », *La Lettre du réseau RAPPEL aux professionnels de la précarité énergétique*, préc., p. 2.

¹²⁹⁷ Art. L. 1111-9 du code général des collectivités territoriales.

¹²⁹⁸ OUTILS DE L'AMENAGEMENT, « Le schéma régional du climat, de l'air et de l'énergie (SRCAE) », 9 mai 2019, [en ligne].

¹²⁹⁹ V. art. L. 222-1 et L. 222-3, et R. 222-1 à R. 222-7 du code de l'environnement.

¹³⁰⁰ D'ailleurs, v. not., CEREMA, « SRADDET et habitat », janv. 2024, p. 1, [en ligne] : « *Élaboré par la Région, [le SRADDET] favorise notamment l'intégration des enjeux de l'habitat dans l'aménagement du territoire régional* ».

¹³⁰¹ OUTILS DE L'AMENAGEMENT, « Le schéma régional du climat, de l'air et de l'énergie (SRCAE) », préc.

l'énergie, comme le prévoit le CGCT. En termes de compétences, cet axe est suffisamment général, en effet, pour y inclure des problématiques variées, dont la précarité énergétique »¹³⁰². Et, au demeurant, « [...] la capacité d'action est moindre lorsque la Région intervient en tant que chef de file que dans les domaines pour lesquels elle dispose de compétences pleines et entières, comme c'est le cas pour la maîtrise de l'énergie »¹³⁰³ ; ainsi que nous l'avons vu, le chef de filât consiste effectivement en l'« unique » organisation des modalités de l'action commune des collectivités dans un domaine particulier¹³⁰⁴. Cependant, depuis la loi TECV¹³⁰⁵, seuls les EPCI et la métropole de Lyon disposent de cette compétence « Maîtrise de l'énergie », en vertu de l'article L. 2224-34 du code général des collectivités territoriales.

751. En outre, avec cette loi TECV, le SRCAE a été complété par le **programme régional pour l'efficacité énergétique (PREE)** ; elle a ainsi permis de réaffirmer « *le rôle de chef de file de la région dans le domaine de l'efficacité énergétique [...]* »¹³⁰⁶. De plus, la région dispose d'une autre compétence liée à la lutte contre la précarité énergétique, puisque « *depuis la loi TECV, [elle] organise et coordonne, à l'échelon des EPCI, le déploiement des Plateformes territoriales de la rénovation énergétique (PTRE), outil complémentaire aux dispositifs existants de lutte contre la précarité énergétique, en définissant un cadre qui précise leur action et les missions du Service public de la performance énergétique de l'habitat (SPPEH) sur le territoire régional. [...]* »¹³⁰⁷. L'article L. 222-2 du code de l'environnement dispose que le PREE « *définit les modalités de l'action publique en matière d'orientation et d'accompagnement des propriétaires privés, des bailleurs et des occupants pour la réalisation des travaux de rénovation énergétique de leurs logements ou de leurs locaux privés à usage tertiaire. [II] décline les objectifs de rénovation énergétique fixés par le schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires [...], par le schéma d'aménagement régional [...]* ainsi que

¹³⁰² COLI-BESSEYRIAS (M.-L.), compte-rendu d'intervention lors de la 10^{ème} rencontre d'experts du RAPPEL intitulée « Organisation de l'action publique territoriale : Compétences et missions en lien avec la lutte contre la précarité énergétique », 16 mai 2019, p. 7, [en ligne].

¹³⁰³ *Ibid.*, p. 8.

¹³⁰⁴ *Supra*, §734.

¹³⁰⁵ L. n°2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte, *préc.*

¹³⁰⁶ MIN. DE LA TRANSITION ECOLOGIQUE ET DE LA COHESION DES TERRITOIRES, « Loi relative à la transition écologique pour la croissance verte (TEPCV) », 5 sept. 2022, [en ligne].

¹³⁰⁷ RAPPEL, « La lutte contre la précarité énergétique. Au cœur de l'action des collectivités territoriales », *La Lettre du réseau RAPPEL aux professionnels de la précarité énergétique*, *préc.*, p. 2 ; L. n°2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte, *préc.*, art. 188 : « I.- La région constitue l'échelon pertinent pour coordonner les études, diffuser l'information et promouvoir les actions en matière d'efficacité énergétique. Elle favorise, à l'échelon des établissements publics de coopération intercommunale, l'implantation de plateformes territoriales de la rénovation énergétique [...] et le développement d'actions visant à lutter contre la précarité énergétique en matière de logement, [...] ».

par le schéma régional du climat, de l'air et de l'énergie [...] Il s'attache plus particulièrement à : a) Définir un plan de déploiement des guichets mentionnés à l'article L. 232-2 du code de l'énergie¹³⁰⁸ ; b) Promouvoir la mise en réseau de ces guichets en vue de la réalisation d'un guichet unique ; c) Définir un socle minimal en matière de conseils et de préconisations relatifs aux travaux concernés fournis par les guichets mentionnés au même article L. 232-2, en fonction des spécificités du territoire régional ; d) Arrêter les modulations régionales du cahier des charges du "passeport énergétique" ; e) Proposer des actions pour la convergence des initiatives publiques et privées en matière de formation des professionnels du bâtiment, en vue d'assurer la présence, en nombre suffisant, de professionnels qualifiés sur l'ensemble du territoire régional ; f) Définir, en lien avec les guichets mentionnés audit article L. 232-2, les modalités d'accompagnement nécessaires à la prise en main, par les consommateurs, des données de consommation d'énergie mises à leur disposition conformément à l'article L. 124-5 du code de l'énergie. [...] ». Notons qu'aujourd'hui, les PTRE sont renommées « guichets », avec la modification de cet article – L. 222-2 du code de l'environnement – par la loi du 22 août 2021¹³⁰⁹.

752. De plus, l'échelon régional peut, lui aussi, délivrer des **aides financières**, car « *certaines régions, départements, intercommunalités ou communes peuvent accorder des aides complémentaires aux aides nationales dans le cadre de la réalisation de travaux d'amélioration de la performance énergétique* »¹³¹⁰, ce qui va dans le sens d'un plein exercice de la compétence régionale en matière d'efficacité énergétique ; il pourra s'agir de prêts bancaires, d'avances et de tiers-financement¹³¹¹. La région doit également, avec son PREE, « [...] - *favoriser la meilleure articulation possible entre les différentes aides publiques* »¹³¹², ce qui ne lui donne pas un rôle

¹³⁰⁸ L'art. L. 232-2 du code de l'énergie dispose que « I.- Le service public de la performance énergétique de l'habitat comporte un réseau de guichets d'information, de conseil et d'accompagnement, sous réserve de l'article L. 232-3, à la rénovation énergétique, dont les compétences techniques, juridiques, financières et sociales sont équivalentes sur l'ensemble du territoire national. Ce service public peut être assuré par les collectivités territoriales et leurs groupements, à leur initiative et avec leur accord. [...] ».

¹³⁰⁹ L. n°2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets, *préc.*, art. 164.

¹³¹⁰ FRANCE RENOV', « Les aides financières en 2024 », éd. fév. 2024, p. 33, [en ligne].

¹³¹¹ COLI-BESSEYRIAS (M.-L.), compte-rendu d'intervention lors de la 10^{ème} rencontre d'experts du RAPPEL intitulée « Organisation de l'action publique territoriale : Compétences et missions en lien avec la lutte contre la précarité énergétique », *préc.*, p. 9 ; RAPPEL, « La lutte contre la précarité énergétique. Au cœur de l'action des collectivités territoriales », *La Lettre du réseau RAPPEL aux professionnels de la précarité énergétique*, p. 2, *préc.*

¹³¹² Art. L. 222-2 du code de l'environnement.

prépondérant pour autant, puisqu'en pratique, l'État prévoit lui-même la majorité des aides financières¹³¹³.

753. Enfin, de façon plus indirecte, c'est à l'échelle régionale qu'est définie et mise en œuvre la politique de formation des travailleurs sociaux¹³¹⁴, dont le rôle en matière de lutte contre la précarité énergétique est essentiel. La région est aussi « *garante de la bonne adéquation entre l'offre de formation des établissements de formation initiale et les besoins des entreprises pour répondre aux défis techniques de construction en matière de transition énergétique* »¹³¹⁵. Ces missions sont en lien avec son rôle de **chef de file en matière de formation professionnelle**¹³¹⁶.

754. **Par conséquent**, « *la Région a [...] un rôle d'organisation et de coordination, l'action elle-même étant généralement dévolue aux autres niveaux territoriaux : c'est en particulier le cas en ce qui concerne la précarité énergétique* »¹³¹⁷. Il reste précisé, ainsi que nous l'avons vu, que la région peut quand même « *soutenir financièrement l'amélioration de l'habitat et donc [...] aider aux travaux de rénovation énergétique des logements* »¹³¹⁸. Finalement, les possibilités d'intervention de la région en faveur de la lutte contre la précarité énergétique et, plus largement, de l'efficacité énergétique des bâtiments, sont étroitement liées à sa « *vocation stratégique* »¹³¹⁹. Autrement dit, « *la Région a vocation davantage à exprimer comment agir, qu'à agir elle-même, ce qui renvoie à son rôle global d'encadrement et de coordination. L'action elle-même est généralement dévolue au plan juridique aux autres niveaux territoriaux. C'est en particulier le cas pour ce qui concerne la précarité énergétique* »¹³²⁰.

¹³¹³ COLI-BESSEYRIAS (M.-L.), compte-rendu d'intervention lors de la 10^{ème} rencontre d'experts du RAPPEL intitulée « Organisation de l'action publique territoriale : Compétences et missions en lien avec la lutte contre la précarité énergétique », p. 8, *prés.*

¹³¹⁴ Art. L. 451-2 du code de l'action sociale et des familles.

¹³¹⁵ L. n°2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte, art. 188, *prés.*

¹³¹⁶ V. par ex., L. n°2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, *prés.*, art. 8 et s. ; art. L. 6121-2 du code du travail ; art. L. 214-12 du code de l'éducation.

¹³¹⁷ RAPPEL, « La lutte contre la précarité énergétique. Au cœur de l'action des collectivités territoriales », *La Lettre du réseau RAPPEL aux professionnels de la précarité énergétique*, *prés.*, pp. 2-3 ; v. aussi, COLI-BESSEYRIAS (M.-L.), compte-rendu d'intervention lors de la 10^{ème} rencontre d'experts du RAPPEL intitulée « Organisation de l'action publique territoriale : Compétences et missions en lien avec la lutte contre la précarité énergétique », p. 8, *prés.*

¹³¹⁸ RAPPEL, « La lutte contre la précarité énergétique. Au cœur de l'action des collectivités territoriales », *La Lettre du réseau RAPPEL aux professionnels de la précarité énergétique*, p. 3, *prés.*

¹³¹⁹ FERSTENBERT (J.), PRIET (F.), QUILICHINI (P.), « Droit des collectivités territoriales », *prés.*, p. 595.

¹³²⁰ COLI-BESSEYRIAS (M.-L.), compte-rendu d'intervention lors de la 10^{ème} rencontre d'experts du RAPPEL intitulée « Organisation de l'action publique territoriale : Compétences et missions en lien avec la lutte contre la précarité énergétique », p. 8, *prés.* ; v. aussi, RAPPEL, « La lutte contre la précarité énergétique. Au cœur de l'action des collectivités territoriales », *La Lettre du réseau RAPPEL aux professionnels de la précarité énergétique*, pp. 2-3, *prés.*

En résumé, « les régions ne disposent donc pas de compétences directes en matière de lutte contre la précarité énergétique mais prolongent les prérogatives dont elles bénéficient pour mettre en œuvre des politiques innovantes. Elles peuvent ainsi accompagner les départements dotés de compétences directes »¹³²¹.

755. En outre, le bloc communal a aussi un rôle à jouer, communes comme intercommunalités, en vertu de la clause de compétence générale des unes et des compétences propres aux autres.

2. Le rôle du bloc communal

756. Contrairement à la région et au département, qui disposent de compétences spécifiques organisées en blocs de compétences¹³²², **la commune profite d'une clause de compétence générale**¹³²³ soumise à l'existence d'un intérêt public local¹³²⁴.

757. Concernant la lutte contre la précarité énergétique, le **bloc communal** peut intervenir au titre de **plusieurs compétences** : d'abord, il peut être délégataire des aides à la pierre et contribuer au financement du FSL¹³²⁵; de plus, par le biais des CCAS et CIAS, il lui est possible d'intervenir « dans la prévention et les demandes d'aides sociales sur le territoire »¹³²⁶ ; les communes et intercommunalités peuvent encore concevoir des OPAH et PIG ; enfin,

¹³²¹ KROLIK (CH.), « Le droit d'accès à l'énergie », *préc.*, p. 175.

¹³²² FERSTENBERT (J.), PRIET (F.), QUILICHINI (P.), « Droit des collectivités territoriales », *préc.*, p. 664 ; à propos des blocs de compétences : « Principe de répartition des compétences entre collectivités publiques de telle sorte que chaque domaine de compétences, ainsi que les ressources correspondantes, soient affectés en totalité à une catégorie de collectivité donnée. En pratique, le droit positif respecte difficilement ce principe, conduisant à un certain enchevêtrement des compétences ».

¹³²³ *Ibid.* ; à propos de la clause générale de compétence : « Expression forgée par la doctrine à partir de la rédaction de l'article 61 de la loi du 5 avr. 1884 et signifiant que les collectivités territoriales ont vocation à intervenir dans toutes les affaires répondant à un intérêt public local. La loi NOTRe du 7 août 2015 a réservé le bénéfice de cette clause aux seules communes ».

¹³²⁴ *Ibid.*, p. 665 ; à propos de l'intérêt public local : « L'intérêt public local fonde la capacité d'intervenir des collectivités territoriales dans un domaine déterminé. Notion par excellence contingente, elle signifie positivement que les collectivités doivent agir pour satisfaire un besoin de la population locale ; négativement les collectivités territoriales ne sauraient empiéter sur les compétences d'une autre collectivité publique et porter atteinte au principe de neutralité des services publics ».

¹³²⁵ L. n°90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement, *préc.*, art. 6-3.

¹³²⁶ RAPPEL, « La lutte contre la précarité énergétique. Au cœur de l'action des collectivités territoriales », *La Lettre du réseau RAPPEL aux professionnels de la précarité énergétique*, p. 3, *préc.*

une autre capacité d'intervention existe : le service communal ou intercommunal d'hygiène et de santé (SCHS)¹³²⁷, au travers duquel « *peut s'inscrire le repérage de logements dégradés* »¹³²⁸.

758. De façon non exhaustive, les **intercommunalités**, et non les communes seules, peuvent détenir la compétence relative à l'équilibre social de l'habitat, et à ce titre, élaborer un PLH. Elles peuvent également proposer des aides et autres conseils pour encourager l'amélioration de l'habitat¹³²⁹. De plus, sur le volet urbain de la politique de la ville, elles doivent « *promouvoir le développement équilibré des territoires, la ville durable, le droit à un environnement sain et de qualité et la lutte contre la précarité énergétique* »¹³³⁰. En outre, l'EPCI peut mener des actions de maîtrise de la demande d'énergie, en vertu de l'article L. 2224-34 du code général des collectivités territoriales. Surtout, ce sont les intercommunalités qui sont prioritairement en charge des guichets, anciennement PTRE. Cependant, **les compétences intercommunales relatives à l'habitat sont délicates à appréhender**, car « *si [elles] sont transférées en totalité dans les communautés urbaines et les métropoles pour lesquelles il s'agit d'une compétence légale obligatoire, il n'en va pas de même dans les communautés d'agglomération et de communes* »¹³³¹ ; et de préciser que les communautés d'agglomération doivent détenir la compétence « équilibre social de l'habitat »¹³³², tandis que les communautés de communes peuvent détenir la compétence « politique du logement et du cadre de vie »¹³³³. Ces difficultés expliquent en partie la décision que nous avons prise d'étudier le rôle de l'intercommunalité, en matière de lutte contre la précarité énergétique, dans une section dédiée. Mais, dès à présent, nous pouvons indiquer que pour disposer de la compétence

¹³²⁷ Art. L. 1422-1 du code de la santé publique : « *Les services municipaux de désinfection et les services communaux d'hygiène et de santé relèvent de la compétence des communes ou, le cas échéant, des groupements de communes, qui en assurent l'organisation et le financement, sous l'autorité du maire ou, le cas échéant, du président de l'établissement public de coopération intercommunale* ».

¹³²⁸ RAPPEL, « La lutte contre la précarité énergétique. Au cœur de l'action des collectivités territoriales », *La Lettre du réseau RAPPEL aux professionnels de la précarité énergétique*, p. 3, préc.

¹³²⁹ *Ibid.*

¹³³⁰ *Ibid.* ; L. n°2014-173 du 21 fév. 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine, *préc.*, art. 1^{er} : « I.- La politique de la ville est une politique de cohésion urbaine et de solidarité, nationale et locale, envers les quartiers défavorisés et leurs habitants. Elle est conduite par l'État, les collectivités territoriales et leurs groupements dans l'objectif commun d'assurer l'égalité entre les territoires, de réduire les écarts de développement entre les quartiers défavorisés et leurs unités urbaines et d'améliorer les conditions de vie de leurs habitants. [...] Elle vise, en tenant compte de la diversité des territoires et de leurs ressources, à : [...] ; 8° Promouvoir le développement équilibré des territoires, la ville durable, le droit à un environnement sain et de qualité et la lutte contre la précarité énergétique ; [...] ».

¹³³¹ GARDERE (A.), « Le logement, une compétence intercommunale protéiforme », *Le Courrier des maires et des élus locaux*, 22 avr. 2022, [en ligne].

¹³³² Art. L. 5216-5 du code général des collectivités territoriales.

¹³³³ Art. L. 5214-16 du code général des collectivités territoriales.

« politique du logement et du cadre de vie » – d'intérêt communautaire –, les communautés de communes doivent justifier d'un tel intérêt au moyen de leur PLH et définir les actions qui sont, précisément, d'intérêt communautaire. Néanmoins, les communautés de communes ne disposent pas toutes d'un PLH, certes obligatoire pour tous les EPCI, mais pas pour les communautés de communes de moins de 30 000 habitants. Il faut donc qu'elles justifient d'un intérêt communautaire autrement, par exemple grâce à des OPAH mises en œuvre après identification de zones problématiques. Cela dit, il est nécessaire de nuancer, car peu de communautés de communes ne disposent pas de la compétence Habitat.

759. L'étude des différentes compétences mobilisables par la région, le département et le bloc communal – en matière de lutte contre la précarité énergétique – montre à quel point il s'agit d'un combat pluridimensionnel. Or, la répartition cloisonnée des compétences locales n'est pas adaptée à ce genre de politique publique, qui nécessite une stratégie transversale. Il s'agit d'ailleurs de l'explication à l'absence de coordination des stratégies locales.

Paragraphe 2 : Une action publique cloisonnée, explication à l'absence de coordination des stratégies locales

760. Ainsi cloisonnée, l'action publique dédiée à la lutte contre la précarité énergétique ne peut être qu'incompatible avec la transversalité de ce phénomène (A) ; seul son décloisonnement pourrait donc permettre un traitement transversal de la précarité énergétique (B).

A. Un cloisonnement incompatible avec la transversalité du phénomène

761. Nous sommes face à un **combat transversal, qui nécessite une expertise dans divers domaines** ; toutefois, « les mesures de lutte contre la précarité énergétique (repérage, diagnostic, orientation, travaux) se placent souvent au carrefour de plusieurs compétences portées par des échelles de

collectivités différentes : l'action sociale, l'énergie, le logement ou encore la santé »¹³³⁴. De même, cette forme de mal-logement « implique de nombreux acteurs dans l'aide et l'accompagnement des ménages : qu'ils soient issus du monde de la fourniture d'énergie, de l'habitat, de l'action sociale ou de la maîtrise de l'énergie. L'ensemble de ces acteurs agit selon son domaine de compétence »¹³³⁵ ; et « l'accompagnement des ménages en situation de précarité énergétique fait appel à des compétences spécifiques : sociales, budgétaires et techniques, et se situe au croisement de plusieurs métiers. L'efficacité des actions de lutte contre la précarité énergétique dépend fortement de la capacité de ces différents métiers à se coordonner et se compléter »¹³³⁶.

762. Nous l'avons vu, la lutte contre la précarité énergétique souffre d'une **répartition des compétences** plutôt obscure, qui ne lui est néanmoins pas réservée ; en effet, « [...], cette chimère d'un transfert "par blocs", reposant sur l'idée quasi mystique qu'il serait possible d'identifier de manière claire et exclusive un niveau pertinent d'administration d'une compétence, a eu la vie longue. Du moins, jusqu'à ce que se popularise une nouvelle antienne : celle de l'enchevêtrement des compétences locales, critiquant une répartition des responsabilités entre collectivités inextricable et surtout incompréhensible, illisible pour les administrés »¹³³⁷. En somme, les critiques qui sont faites à l'encontre de la lutte contre la précarité énergétique sont générales et ne la concernent pas spécifiquement. En revanche, pour son cas précis, la coordination des acteurs – qui permettrait d'aller au-delà d'un tel enchevêtrement – est une nécessité absolue, puisqu'**elle fait appel à divers acteurs compétents différents**.

763. En définitive, **une harmonisation serait indispensable**, mais « encore faut-il que les compétences respectives des acteurs locaux soient clairement définies, avec une coordination efficace »¹³³⁸, car « [...] le traitement des situations de précarité énergétique nécessite une action coordonnée pour repérer les situations, traiter les urgences et agir de manière durable pour sortir les ménages de la précarité

¹³³⁴ RAPPEL, « Financer les actions de lutte contre la précarité énergétique - Guide pratique du réseau RAPPEL », mai 2021, p. 4, [en ligne].

¹³³⁵ AMORCE, « Stratégies territoriales de résorption de la précarité énergétique - PACTE -15 % », note de présentation, nov. 2020, p. 6, [en ligne].

¹³³⁶ FOND. MACIF, « Pistes d'actions pour lutter contre la précarité énergétique », juill. 2013, p. 14, [en ligne].

¹³³⁷ DOUENCE (M.), « Préface », in *L'exercice des compétences locales entre rationalisation et créativité*, journées d'études annuelles de l'AFDCL organisées les 23 et 24 nov. 2017 à l'Université de Pau et des Pays de l'Adour (dir. DOUENCE (M.)), L'Harmattan, coll. Droit des collectivités territoriales, 2018, p. 9.

¹³³⁸ FOUILLAND (B.), « Contre la précarité énergétique, quel est le bon échelon ? », *Revue Projet*, 2013/3, n°334, p. 42.

énergétique »¹³³⁹ ; cela doit ainsi conduire à une **coordination des domaines d'action** (action sociale, habitat, rénovation énergétique, etc.).

764. Or, d'aucuns constatent les **difficultés de communication avec les services départementaux**, bien que le département soit chef de file en matière de contribution à la résorption de la précarité énergétique. Plus précisément, « *l'échelle communale favorise la réactivité et la fluidité des interventions et de l'attribution des aides, en opposition avec les procédures administratives potentiellement lourdes des Départements* »¹³⁴⁰ ; cela peut même aller jusqu'à des relations qualifiées de « *distantes avec peu d'interactions et de travail en commun* »¹³⁴¹. En 2019, dans le cadre de la rencontre d'experts du RAPPEL, Amande BERATO – de l'association GEFOSAT (pour Groupement d'études pour les fours solaires à application tropicale) – expliquait par exemple que la compétence en matière d'action sociale du conseil départemental de l'Hérault avait été reprise par Montpellier Méditerranée Métropole ; sauf qu'« *elle n'en possède pas la culture, et ce sont donc les agents du Département qui mobilisent en particulier le FSL dans le territoire métropolitain. [...]. Quoi qu'il en soit, le Conseil départemental de l'Hérault est totalement dépossédé d'une source de financement énorme alors qu'il est chef de file pour la lutte contre la précarité énergétique* »¹³⁴².

765. Par ailleurs, derrière la coordination des acteurs se cache la **coordination des financements**, et ces mêmes acteurs insistent sur ce point depuis déjà quelques années¹³⁴³, notamment dans l'objectif de parvenir à un reste à charge proche de zéro. De même, ces questions de financement sont particulièrement problématiques en matière de délégation des aides à la pierre : « *Si la décentralisation des aides à la pierre a indéniablement renforcé l'engagement des collectivités territoriales dans le déploiement des politiques de l'habitat, elle a en revanche favorisé un éclatement des instances de pilotage et de mise en œuvre de ces politiques entre les délégataires, aboutissant*

¹³³⁹ AMORCE, « Vers des stratégies territoriales de résorption de la précarité énergétique », réf. ENP55, fév. 2018, p. 2, [en ligne].

¹³⁴⁰ BESLAY (CH.), GOURNET (R.), « Les méthodes de détection et de traitement des ménages en précarité énergétique par les CCAS/Appui sur trois études de cas », rapp. final réalisé pour le compte de l'ONPE, fév. 2018, p. 28 [en ligne].

¹³⁴¹ *Ibid.*

¹³⁴² BERATO (A.), compte-rendu d'intervention lors de la 10^{ème} rencontre d'experts du RAPPEL intitulée « Organisation de l'action publique territoriale : Compétences et missions en lien avec la lutte contre la précarité énergétique », *préc.*, p. 24.

¹³⁴³ V. par ex., JOLY (G.), GUIBERT (G.), « Précarité énergétique : pour de vraies priorités », *actu-environnement.com*, 14 mars 2016, [en ligne].

ainsi à une complexité peu compatible avec un objectif de massification des rénovations. Elle génère par ailleurs une inégalité entre citoyens, parfois séparés par quelques mètres de route départementale mais appartenant à des territoires gérés par des délégataires différents »¹³⁴⁴.

766. La répartition cloisonnée des compétences locales et le caractère transversal de la précarité énergétique ne semblent pas conciliables, raison pour laquelle un décroisement s'avère nécessaire.

B. Un décroisement nécessaire au traitement transversal du phénomène

767. Ce combat a beau être transversal, en pratique, l'action publique ne l'est pas. Pourtant, **la thèse d'une approche transversale est soutenue** par de nombreux acteurs et auteurs, comme Brigitte FOUILLAND, qui rappelle que la lutte contre la précarité énergétique implique de considérer l'ensemble des dépenses énergétiques des ménages et de travailler sur les politiques publiques touchant au mode de vie, à savoir les « *grandes politiques sectorielles de logement, de transport, d'éducation, de santé, menées à l'échelle nationale : [...]* »¹³⁴⁵. Et de rappeler que les collectivités territoriales sont en première ligne face à la précarité énergétique¹³⁴⁶. Le caractère multidimensionnel de cette dernière justifierait donc l'intégration des questions de mobilité à l'action publique qui lui est dédiée au niveau local, aboutissant ainsi à une coordination entre les politiques du logement et les politiques relatives à la mobilité.

768. D'ailleurs, **les collectivités**, dont l'implication en matière de lutte contre la précarité énergétique dépend aussi des choix politiques des élus¹³⁴⁷, **ne sont pas fermées** à une telle

¹³⁴⁴ RAPPEL, « La lutte contre la précarité énergétique. Au cœur de l'action des collectivités territoriales », *La Lettre du réseau RAPPEL aux professionnels de la précarité énergétique*, préc., p. 10.

¹³⁴⁵ FOUILLAND (B.), « Contre la précarité énergétique, quel est le bon échelon ? », préc., p. 42.

¹³⁴⁶ *Ibid.* : « Mais ce constat interroge aussi les compétences des collectivités territoriales car, dans une large mesure, ce sont elles qui peuvent définir les priorités contre la précarité énergétique. Ainsi les politiques de transport, certes liées à des dispositifs d'ensemble (urbanisme, aménagement, équipement), relèvent de leurs compétences ».

¹³⁴⁷ V. par ex., MEILLERAND (M.-C.), NICOLAS (J.-P.), GARDON (S.), « Précarité énergétique et résilience territoriale : les acteurs des territoires face aux enjeux organisationnels d'une question multidimensionnelle », *Revue canadienne des sciences régionales*, vol. 46, n°1, 2023, p. 81 : « Tout d'abord, les territoires les plus urbanisés héritent d'un réseau d'acteurs étoffé autour des politiques de logement et de l'action sociale, auxquels les acteurs porteurs des enjeux de

coordination, bien au contraire. Effectivement, le développement des guichets uniques faciliterait l'action qu'elles doivent mener en ce sens¹³⁴⁸. Pourtant, les collectivités et les services de l'État « *sont confrontés au manque de coordination et de partage de l'information et travaillent en silo sur les territoires des OPAH d'un côté, sur les politiques de lutte contre l'habitat indigne de l'autre, à côté des plateformes de rénovation énergétique* »¹³⁴⁹. En réalité, l'idée n'est pas de concevoir de nouvelles actions, mais de réellement coordonner les dispositifs déjà en vigueur¹³⁵⁰, au titre des diverses compétences locales. Cela impliquerait un **travail commun des différentes collectivités en vertu de leurs compétences respectives**. *In fine*, il faudrait aller au-delà des frontières de chaque compétence pour penser une stratégie d'ensemble, et donc, transversale. Au demeurant, nous pourrions envisager un traitement transversal du mal-logement en général, qu'il soit indigne ou « simplement » en situation de précarité énergétique. En tout état de cause, « *lorsqu'un gouvernement reconnaît la précarité énergétique en tant que champ de l'action publique, à l'instar du Royaume-Uni, de l'Irlande ou de la France, il tente d'agir sur les trois facteurs qu'il considère être à l'origine du problème : les revenus faibles, un logement énergivore et des prix élevés de l'énergie. Ce faisant, les autorités publiques mobilisent en général trois moyens d'action : la politique sociale pour soutenir les niveaux de revenu ; la politique du logement et du climat pour améliorer l'efficacité énergétique de l'habitat et la régulation pour encadrer les pratiques des entreprises et les modalités de fixation des prix de l'énergie. Cependant analysés à l'aune de la justice énergétique, ces modes d'action sectoriels qui sont rarement coordonnés entre eux, permettent, certes, d'atténuer les inégalités, mais ne les éradiquent pas pour autant* »¹³⁵¹.

769. Certaines collectivités ont donc décidé de se saisir de ce problème de coordination avec une détermination prometteuse, à la manière de la ville de Paris qui, dans son programme parisien de lutte contre la précarité énergétique pour la période 2022-

mobilités et d'emploi se sont greffés plus récemment. [...] Les territoires périurbains et périphériques sont armés différemment, avec des services techniques moins développés. Même s'ils tendent à s'enrichir avec l'intercommunalité, ils restent des services inexpérimentés, qui ont des difficultés à faire face aux multiples enjeux de leur territoire. Dans certains cas toutefois, [...], d'autres atouts peuvent exister comme un personnel politique à la sensibilité environnementale (ou à la transition écologique) affirmée, qui a joué un rôle déterminant dans le lancement d'actions concrètes (Cacciari, 2017) ».

¹³⁴⁸ Ibid., p. 82.

¹³⁴⁹ Ibid.

¹³⁵⁰ AMORCE, « Vers des stratégies territoriales de résorption de la précarité énergétique », *préc.*, p. 12 : « Ainsi la mise en œuvre d'une stratégie territoriale, n'est pas nécessairement liée au déploiement de nouvelles actions mais à une meilleure coordination des dispositifs existants ».

¹³⁵¹ GUYET (R.), « Précarité énergétique et justice énergétique : un droit à l'énergie est-il pensable ? », *L'Europe en Formation*, 2015/4, n°378, p. 138.

2026¹³⁵², rappelle que des aides au paiement des factures et des aides aux travaux de rénovation thermique sont nécessaires ; elle admet ensuite que « *ces deux volets des politiques publiques sont jusqu'ici pensés insuffisamment en synergie l'un avec l'autre* », et qu'« *une plus grande coordination permettrait non seulement de rationaliser les moyens, mais surtout de mettre en place des actions transversales traitant les différents aspects de la précarité énergétique pour une prise en charge plus efficace* »¹³⁵³. Cet **exemple de la ville de Paris**, dont le statut reste à part au sein des collectivités territoriales¹³⁵⁴, est un exemple d'opportunité de coordination à plusieurs niveaux. En tout état de cause, le volet social et le volet environnemental de la lutte contre la précarité énergétique doivent converger pour parvenir à l'objectif commun d'éradiquer les passoires thermiques, ce qui implique une harmonisation des compétences locales en la matière, compte tenu de la nature transversale du phénomène.

770. Les **parlementaires** eux-mêmes ont eu l'occasion de se pencher sur cette question, à l'instar de sénateurs qui ont déposé un amendement¹³⁵⁵ – certes rejeté – dans le cadre du vote de la loi ELAN¹³⁵⁶ : face au constat de l'existence d'initiatives locales en matière de lutte contre la précarité énergétique, et du manque de coordination de celles-ci, la rédaction de l'amendement prévoyait « *le lancement d'un appel à projet pour désigner plusieurs territoires pilotes dans lesquels serait expérimentée une stratégie territoriale de résorption de la précarité énergétique* », stratégie qui devait « *coordonner les actions existantes pour lutter contre la précarité énergétique et [...] massifier les opérations de rénovation* ». Plus généralement, sur l'ensemble du territoire national, des solutions existent pour assurer cette synchronisation des acteurs, cette coordination des dispositifs. En effet, les ADIL et autres régies de quartier¹³⁵⁷ pourraient être mises à

¹³⁵² VILLE DE PARIS, « Programme parisien de lutte contre la précarité énergétique 2022-2026 », 20 fév. 2024, [en ligne].

¹³⁵³ *Ibid.*, p. 10.

¹³⁵⁴ V. L. n°2017-257 du 28 fév. 2017 relative au statut de Paris et à l'aménagement métropolitain, JORF n°0051 du 1^{er} mars 2017, texte n°2.

¹³⁵⁵ Amendement présenté par M. Guillaume GONTARD, Mme Cécile CUKIERMAN, M. Fabien GAY, Mme Michelle GRÉAUME et les membres du groupe communiste, républicain, citoyen et écologiste, n°452, 12 juill. 2018.

¹³⁵⁶ L. n°2018-1021 du 23 nov. 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique, *préc.*

¹³⁵⁷ LE MOUVEMENT DES REGIES, « Les Régies de Quartier et de Territoire », [en ligne] : « *Les Régies de Quartier sont des associations d'un secteur mixte intégrant une production et une vente de biens et de services et des activités d'utilité sociale. Chaque Régie de Quartier passe des contrats aux conditions du marché avec les bailleurs sociaux et les collectivités locales. Les activités supports qu'elles développent le sont dans le but de rendre un service aux habitants et de développer des actions d'insertion dans l'emploi. La production de services la plus fréquente est liée à la gestion urbaine de*

contribution si elles sont « *en capacité de porter une mission supplémentaire de coordination des acteurs : [...]* »¹³⁵⁸.

771. Conclusion Section 1. Ainsi située au croisement de compétences de chaque échelon territorial, la lutte contre la précarité énergétique ne peut être efficacement menée, car les acteurs publics auront toutes les peines du monde à mettre en œuvre une stratégie d'ensemble, avec des actions coordonnées. Toutefois, un échelon territorial pourrait être particulièrement adapté pour procéder à cette coordination : il s'agit de l'intercommunalité qui, à travers l'élaboration des PCAET, ses compétences en matière d'habitat et son rôle central s'agissant des PTRE/guichets, est « *un échelon territorial pertinent pour porter une stratégie globale de résorption de la précarité énergétique* »¹³⁵⁹ ; l'intercommunalité possède véritablement ce rôle de coordination, ainsi que le relève la Fédération nationale des élus de l'intercommunalité, Intercommunalités de France¹³⁶⁰. Quoi qu'il en soit, il est impératif que la lutte contre la précarité énergétique soit placée sous la responsabilité d'une collectivité clairement identifiée, car son accomplissement se jouera au niveau local. Reste à savoir si l'intercommunalité est bien l'échelon idéal.

SECTION 2 : LA LUTTE CONTRE LA PRECARITE ENERGETIQUE DOIT ETRE PLACEE SOUS LA RESPONSABILITE D'UNE COLLECTIVITE CLAIREMENT IDENTIFIEE

772. Le fait que la lutte contre la précarité énergétique soit au croisement de compétences de chaque échelon territorial est un obstacle à la réalisation, et à la réussite, de cette politique publique. Plus précisément, cela nuit à la clarté et à l'efficacité des actions menées, si bien que « *la question centrale reste la détermination de l'échelon territorial le plus pertinent pour porter [le]*

proximité : réhabilitation de logement, entretien de l'habitat, des espaces verts ou des parties communes d'immeubles, maintenance ou réparations diverses. [...] ».

¹³⁵⁸ FOND. MACIF, « Pistes d'actions pour lutter contre la précarité énergétique », *préc.*, p. 17.

¹³⁵⁹ AMORCE, « Vers des stratégies territoriales de résorption de la précarité énergétique », *préc.*, p. 11.

¹³⁶⁰ INTERCOMMUNALITES DE FRANCE, « Rénovation énergétique des logements du parc privé. Les enjeux pour les intercommunalités », *Focus Habitat*, juin 2021, p. 6, [en ligne].

nouvel effort en faveur du logement »¹³⁶¹. En effet, une telle détermination aurait le mérite de fixer une échelle responsable vers laquelle se tourner pour les questions locales relatives à l'habitat, répondant ainsi à ce que les acteurs réclament depuis de nombreuses années : d'abord, il est demandé une réelle territorialisation de l'action publique (§1), afin d'adapter les politiques du logement aux enjeux locaux ; ensuite, il est requis, pour ce faire, de désigner ledit « *échelon territorial le plus pertinent* »¹³⁶², mais ce point fait encore l'objet de débats (§2).

Paragraphe 1 : La nécessité d'une réelle territorialisation de l'action publique

773. L'action publique relative à la lutte contre la précarité énergétique – et même, plus largement, à l'habitat – doit être davantage envisagée au niveau local. Aujourd'hui encore, l'État reste trop présent dans les politiques de l'habitat (A), alors pourtant qu'une véritable gouvernance locale aurait plus de sens (B).

A. L'omniprésence de l'État dans les politiques de l'habitat

774. Nombreux sont les acteurs qui estiment que les politiques de l'habitat doivent être pilotées au plus proche de la population. Pourtant, **l'État demeure dominant** en la matière, le logement étant « *caractérisé par un pilotage encore très centralisé* »¹³⁶³, quand les « *dispositifs nationaux [sont jugés] trop souvent "aveugles" à la complexité territoriale et aux priorités différenciées des territoires* »¹³⁶⁴. Il est vrai que l'intervention étatique est considérable, et – ainsi que le rappelle la Cour des comptes – « *garant, en matière de logement, d'une politique d'aide définie par la loi, l'État intervient traditionnellement par l'établissement de normes et par une intervention financière substantielle, [...]* »¹³⁶⁵. Et, en même temps, cette omniprésence n'est pas surprenante :

¹³⁶¹ DELEGATION AUX COLLECTIVITES TERRITORIALES ET A LA DECENTRALISATION, compte rendu de réunion n°9 (2023-2024), audition de M. Patrice VERGRIETE, ministre délégué chargé du Logement, 12 déc. 2023, p. 3 (propos préalables de M. David VALENCE, président de la Délégation), [en ligne].

¹³⁶² *Ibid.*

¹³⁶³ INTERCOMMUNALITES DE FRANCE, « Pour une décentralisation de l'habitat en faveur des territoires », rédaction DELPECH (C.), sept. 2023, p. 3, [en ligne].

¹³⁶⁴ *Ibid.*, p. 4.

¹³⁶⁵ COUR DES COMPTES, « Restaurer la cohérence de la politique du logement en l'adaptant aux nouveaux défis », note « Les enjeux structurels pour la France », coll. Entités et politiques publiques, nov. 2021, p. 11, [en ligne].

« Parmi les personnes publiques, c'est [...] l'État qui a la responsabilité la plus forte. En effet, il est le seul à détenir la compétence de la compétence. C'est à lui qu'il revient le soin de définir les titres à agir des autres catégories de personnes publiques et donc de décider dans quelle mesure celles-ci peuvent ou doivent conduire des politiques et des actions mettant le logement au service de la protection de l'environnement. En France, c'est l'État qui fixe les grandes lignes des politiques du logement et décide d'une grande partie des moyens financiers qui leur sont dédiés. [...] »¹³⁶⁶.

775. Précisément, cette présence très importante de l'État dans les politiques de l'habitat se constate à plusieurs égards : nous pouvons noter que **bien des normes sont fixées par décret**, en particulier en ce qui concerne la construction de logements¹³⁶⁷, empêchant les collectivités territoriales de les adapter à leur territoire¹³⁶⁸ ; « [...], les collectivités territoriales ont pourtant pris une place grandissante dans la définition et la mise en œuvre de politiques locales et sont des acteurs significatifs de son financement [...] »¹³⁶⁹, à la faveur – comme le précise la Cour des comptes – des lois de décentralisation des années 1980¹³⁷⁰ et de la loi de 2004¹³⁷¹ permettant la délégation des aides à la pierre.

776. De même, **les zonages ne sont pas laissés à la main des échelons territoriaux**. Des documents tels que le SRADDET, le PLH ou encore le PLU(i), pour leur part, sont édictés au niveau local¹³⁷². Or, « les outils à la main des élus paraissent [...] peu adaptés : le zonage, largement fixé au niveau national, mériterait d'être ajusté aux réalités territoriales »¹³⁷³. Actuellement,

¹³⁶⁶ FUCHS-CESSOT (A.), « Logement et environnement », in *Les collectivités territoriales et la protection de l'environnement* (dir. JANICOT (L.)), *préc.*, p. 110.

¹³⁶⁷ V. par ex., D. n°2021-1004 du 29 juill. 2021 relatif aux exigences de performance énergétique et environnementale des constructions de bâtiments en France métropolitaine, JORF n°0176 du 31 juill. 2021, texte n°56.

¹³⁶⁸ Rapp. d'information n°1720 (2023-2024) de M. David VALENCE, *préc.*, p. 7 : « La première "pierre" de l'édifice de la décentralisation se situe dans le pouvoir normatif. Actuellement, beaucoup de normes applicables à la construction ou à l'offre de logements sont fixées par décret. Il serait plus pertinent de laisser les collectivités procéder directement à des ajustements selon les particularités de leur territoire. [...] » (avant-propos du président de la Délégation).

¹³⁶⁹ COUR DES COMPTES, « Restaurer la cohérence de la politique du logement en l'adaptant aux nouveaux défis », *préc.*, p. 19.

¹³⁷⁰ L. n°83-8 du 7 janv. 1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État, JORF du 9 janv. 1983 ; L. n°83-663 du 22 juill. 1983 complétant la loi n°83-8 du 7 janv. 1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État, *préc.*

¹³⁷¹ L. n°2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, *préc.*

¹³⁷² Rapp. d'information n°1720 (2023-2024) de M. David VALENCE, *préc.*, p. 33 (propos de M. François JOLIVET, député).

¹³⁷³ *Ibid.*, p. 37 (propos de M. Thomas CAZENAVE, président de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation).

un certain nombre de dispositifs comme l'APL¹³⁷⁴, le PTZ¹³⁷⁵ ou Loc'Avantages¹³⁷⁶, sont soumis à des zonages qui ne sont pas toujours pertinents¹³⁷⁷ ; en effet, *« tous ces dispositifs ont un point commun : ils sont structurés autour de "zones" géographiques fixées par un arrêté ministériel, c'est-à-dire par l'État »*¹³⁷⁸. Au demeurant, le nouveau statut d'autorité organisatrice de l'habitat (AOH)¹³⁷⁹, inspiré de ce qui existait déjà en matière de mobilité¹³⁸⁰ et auquel les intercommunalités peuvent prétendre sous certaines conditions, ne leur ouvre droit qu'à la délivrance d'un avis sur les arrêtés ministériels de zonage¹³⁸¹. En tout état de cause, *« l'émergence de politiques territoriales souffre toujours de l'écart entre des compétences en matière d'urbanisme et d'habitat décentralisées depuis 1982 et celles que l'État a conservées »*¹³⁸².

777. En outre, l'aide **MaPrimeRénov'** est gérée au niveau national, à la différence d'autres outils tels que MaPrimeRénov' Sérénité (qui n'existe plus sous cette forme) ou MaPrimeRénov' Copropriété, pour ne citer que ceux-ci. C'est effectivement par une délégation des aides à la pierre effectuée au bénéfice d'une intercommunalité ou d'un département, à la suite d'une convention signée avec l'Anah, que ces outils peuvent être placés sous la responsabilité d'un échelon local¹³⁸³. MaPrimeRénov' n'entre donc pas dans le champ d'une telle délégation, et *« bien que le travail de l'ANAH soit exemplaire en la matière, les collectivités apparaissent plus, avec les espaces conseils France Rénov', comme des sous-traitants que comme des partenaires »*¹³⁸⁴. Effectivement, *« en matière d'amélioration de l'habitat, les politiques*

¹³⁷⁴ Art. L. 811-1 et s. du code de la construction et de l'habitation.

¹³⁷⁵ Art. L. 31-10-1 du code de la construction et de l'habitation : *« Les établissements de crédit et les sociétés de financement peuvent consentir des prêts ne portant pas intérêt dans les conditions prévues au présent chapitre. Ces prêts leur ouvrent droit au bénéfice du crédit d'impôt prévu à l'article 244 quater V du code général des impôts »* ; cet article du code général des impôts dispose que les conditions d'attribution et les modalités de ces prêts sont fixées chaque année par décret.

¹³⁷⁶ Art. 199 *tricies* du code général des impôts ; FRANCE RENOV', « Loc'Avantages », [en ligne] : *« Loc'Avantages (ex-Louer abordable) est un dispositif qui vise à encourager les propriétaires bailleurs à produire du logement abordable pour les ménages modestes, grâce à une réduction d'impôt importante (et optionnellement, une aide financière aux travaux). Le dispositif garantit un rendement locatif intéressant aux propriétaires »*.

¹³⁷⁷ Rapp. d'information n°1720 (2023-2024) de M. David VALENCE, *préc.*, pp. 59-60.

¹³⁷⁸ *Ibid.*, p. 60.

¹³⁷⁹ *Infra*, §788 et §805 et s.

¹³⁸⁰ *Supra*, §469-470.

¹³⁸¹ Rapp. d'information n°1720 (2023-2024) de M. David VALENCE, *préc.*, p. 66.

¹³⁸² COUR DES COMPTES, « Restaurer la cohérence de la politique du logement en l'adaptant aux nouveaux défis », *préc.*, p. 20.

¹³⁸³ Rapp. d'information n°1720 (2023-2024) de M. David VALENCE, *préc.*, p. 40 (propos de Mme Valérie MANCRET-TAYLOR, directrice générale de l'Anah).

¹³⁸⁴ *Ibid.*, p. 47 (propos de M. Michel BISSON, président de la communauté d'agglomération de Grand Paris Sud).

publiques s'appuient essentiellement sur un éventail de subventions versées par l'ANAH, qui est un opérateur de l'État »¹³⁸⁵ ; autrement dit, « le principal financeur de la rénovation de l'habitat est une agence nationale : l'ANAH ». Or, d'aucuns estiment notamment qu'une telle gestion centrale contribue au fait que les ménages aient des difficultés à « s'y retrouver »¹³⁸⁶. *A contrario*, dans un rapport d'information¹³⁸⁷, des parlementaires avancent la possibilité d'une « *nationalisation des aides à la rénovation globale bénéficiant aux ménages MO et TMO*¹³⁸⁸, et leur intégration au décret du 14 janvier 2020¹³⁸⁹ », estimant que cela présenterait le mérite d'offrir plus de « *transparence et de qualité de la norme, puisque le décret, contrairement aux délibérations de l'Anah, doit être publié au journal officiel et ne peut être pris qu'après consultation du Conseil d'État* ». D'où leur proposition d'unifier les régimes juridiques des aides à la rénovation énergétique¹³⁹⁰.

778. De plus, sont régulièrement rappelées les critiques émises par la Défenseure des droits au sujet de cette prime¹³⁹¹, à savoir des « *dysfonctionnements du système informatique de dépôt des demandes* », qui ont empêché un certain nombre de ménages de bénéficier d'une aide à laquelle ils avaient pourtant droit, ou encore « *le défaut d'informations* » et « *l'absence d'interlocuteurs* »¹³⁹².

779. Toujours au sujet des aides financières, **la Cour des comptes reproche à l'État de se concentrer sur des dispositifs de soutien à l'accession à la propriété**, ce qui, selon elle, « *reflète une préférence collective* »¹³⁹³. Pourtant, elle le souligne, ce soutien ne dispose pas de la qualité d'OVC au même titre que celui relatif à la possibilité de disposer d'un logement décent ; et de poursuivre en expliquant qu'« *un moindre accent sur la propriété permettrait de libérer une partie de l'épargne publique et privée pour la consacrer à d'autres priorités, en même temps qu'il*

¹³⁸⁵ *Ibid.*

¹³⁸⁶ *Ibid.*, p. 62 (reprise de propos tenus par Mme Soizic PERRAULT, vice-présidente du conseil départemental du Morbihan et représentante de Départements de France).

¹³⁸⁷ Rapp. d'information n°2706 (2023-2024) de Mmes Véronique LOUWAGIE et Annie VIDAL, *préc.*, p. 32.

¹³⁸⁸ Pour « modestes » et « très modestes ».

¹³⁸⁹ D. n°2020-26 du 14 janv. 2020 relatif à la prime de transition énergétique, JORF n°0012 du 15 janv. 2020, texte n°36.

¹³⁹⁰ Il s'agit de la première proposition du rapp. d'information.

¹³⁹¹ DEFENSEURE DES DROITS, décision n°2022-199 du 14 oct. 2022 relative aux dysfonctionnements du service « MaPrimeRénov' ».

¹³⁹² Rapp. d'information n°1720 (2023-2024) de M. David VALENCE, p. 62, *préc.*

¹³⁹³ COUR DES COMPTES, « Restaurer la cohérence de la politique du logement en l'adaptant aux nouveaux défis », *préc.*, p. 24.

permettrait de réduire l'endettement des ménages ». En ce sens, elle précise aussi que « *la part élevée de ménages propriétaires de leur logement n'est pas synonyme de développement économique et social, [...]* ». Dans un rapport de 2023¹³⁹⁴, la Cour est revenue sur les points relevés en 2021, sans constater d'évolutions majeures ; elle répète d'ailleurs la nécessité « *de revoir la répartition des responsabilités entre l'État et les autres collectivités publiques ou d'atténuer ou de réviser la "préférence pour le logement individuel" qui marque depuis des décennies notre pays* »¹³⁹⁵.

780. Plus largement, « *l'État a conservé un rôle central dans la mise en œuvre des dispositifs de soutien à l'offre de logements et aux travaux d'amélioration de l'habitat. Face à l'émergence de nouveaux enjeux dans ces deux domaines, la pertinence de l'action de l'État est clairement remise en question* »¹³⁹⁶, en particulier en raison de **l'urgence d'adapter les logements aux « nouveaux » enjeux du dérèglement climatique et de la perte d'autonomie**. Dans le même ordre d'idées, la Cour des comptes, à la manière d'autres acteurs, plaide également pour la coordination de différentes politiques publiques, car elle estime que « *la politique du logement gagnerait à être mise en cohérence avec d'autres politiques nationales structurantes, comme celles de l'emploi, des transports, de l'aménagement du territoire (y compris de la rénovation urbaine) ou encore les politiques éducatives et sociales* »¹³⁹⁷. Une telle articulation devrait, là encore, laisser davantage de responsabilités aux collectivités territoriales, pour une personnalisation en fonction des besoins territoriaux.

781. Parallèlement, d'ailleurs, **l'État s'approprie également la politique énergétique**, ce qui n'est pas forcément judicieux : « *Malgré ces louables efforts du législateur*¹³⁹⁸, *on est donc encore loin d'une réelle association ascendante des collectivités territoriales à la définition des objectifs de la politique énergétique nationale. Au mieux, celles-ci donnent un avis, un éclairage aux autorités de l'État sur des objectifs énergétiques territoriaux. L'avenir de plus en plus brûlant de la planète nous dira si l'État peut durablement conserver une telle mainmise : est-ce la bonne stratégie pour lutter efficacement contre le*

¹³⁹⁴ COUR DES COMPTES, « Assurer la cohérence de la politique du logement face à ses nouveaux défis », notes thématiques « Contribution à la revue des dépenses publiques », juill. 2023, [en ligne].

¹³⁹⁵ *Ibid.*, p. 27.

¹³⁹⁶ Rapp. d'information n°1720 (2023-2024) de M. David VALENCE, *prés.*, p. 53.

¹³⁹⁷ COUR DES COMPTES, « Restaurer la cohérence de la politique du logement en l'adaptant aux nouveaux défis », *prés.*, p. 19.

¹³⁹⁸ L'auteure cite les évolutions législatives ayant tenté d'associer davantage les collectivités territoriales ; v. not., p. 14 : « Cette question de l'association des collectivités territoriales à la détermination des objectifs de la politique énergétique nationale est une question plutôt nouvelle. Elle semble issue des changements et nouveautés apportés par la loi Climat et résilience d'août 2021, et plus récemment encore par la loi d'accélération de la production des énergies renouvelables du 10 mars 2023 ».

réchauffement climatique ? La volonté d'associer toutes les parties prenantes, tous les acteurs et surtout tous les citoyens, premiers concernés par la dégradation des conditions de vie, ne suppose-telle pas de s'appuyer sur des élus de proximité tels que les élus locaux ? »¹³⁹⁹.

782. Cette omniprésence de l'État s'illustre ainsi de différentes façons, des normes aux aides financières, pour ne citer que ces exemples. Or, s'il y a bien un sujet qui nécessite une connaissance parfaite des territoires, c'est celui de l'habitat. La lutte contre la précarité énergétique est donc au cœur d'une politique publique qui doit bénéficier d'une véritable gouvernance locale.

B. L'importance d'une véritable gouvernance locale

783. Le minimum souhaitable serait un rééquilibrage des rôles (1), mais l'idéal serait quand même d'accorder davantage de responsabilités aux collectivités territoriales et à leurs groupements (2).

1. Les rôles doivent au moins être rééquilibrés

784. L'objectif poursuivi par les défenseurs d'une gouvernance locale est celui d'une « remise en cohérence [, qui] suppose de déterminer l'équilibre souhaité entre l'intervention de l'État et celle des collectivités territoriales, [...] »¹⁴⁰⁰. En effet, ainsi que nous l'avons de nombreuses fois évoqué, l'action des personnes publiques n'est pas suffisamment coordonnée, et la lutte contre la précarité énergétique est tout aussi concernée par ce problème que ses branches voisines du mal-logement. Surtout, ces défenseurs plaident pour un rééquilibrage des rôles, à la manière de la Cour des comptes, qui parle de « *rééquilibrer le rôle des acteurs publics pour renforcer la cohérence territoriale de la politique* »¹⁴⁰¹ du logement, d'un

¹³⁹⁹ DOUENCE (M.), « Les collectivités territoriales participent-elles à la détermination de la politique énergétique ? », in *Les collectivités territoriales face aux défis environnementaux, questions d'actualité* (dir. RAINAUD (A.)), actes des Universités d'été de la décentralisation du GRALE (dir. CROUZATIER-DURAND (F.), DONIER (V.)), Facultés de droit et de science politique de Nice et de Toulon, 2023, *Rev. Lexsociété*, 2024 p. 17, [en ligne].

¹⁴⁰⁰ COUR DES COMPTES, « Restaurer la cohérence de la politique du logement en l'adaptant aux nouveaux défis », *préc.*, p. 18.

¹⁴⁰¹ *Ibid.*, p. 19.

« **rééquilibrage des responsabilités entre les acteurs centraux et locaux** »¹⁴⁰². Ce choix aurait du sens notamment en matière de rénovation énergétique, puisque le « *pilotage très fin de la politique de rénovation énergétique sera certainement mieux fait au niveau local par des élus locaux qui appellent pratiquement tous les habitants de leur territoire par leur prénom. Identifier pour la politique du logement un chef de filât beaucoup plus proche de la population serait donc beaucoup plus efficace* »¹⁴⁰³.

785. Pour ce faire, **un pilotage local est plébiscité** : « [...], à l'heure où de nouvelles étapes de décentralisation, de déconcentration et de différenciation des politiques publiques sont envisagées, l'enjeu de la territorialisation de la politique du logement réside dans la recherche d'objectifs partagés entre l'État et les collectivités dont la réalisation nécessite une différenciation d'un territoire à l'autre »¹⁴⁰⁴. Il est expliqué qu'il s'agit désormais d'aller plus loin que la seule adaptation aux territoires des politiques nationales : est ainsi proposée la possibilité de déroger aux règles nationales, à la manière du « Pinel Breton¹⁴⁰⁵ »¹⁴⁰⁶, si la pertinence d'une telle dérogation est démontrée¹⁴⁰⁷. Nous pouvons aussi évoquer la piste de la « *pondération des aides en fonction des territoires, voire en fonction du revenu des ménages, qui serait à la main des élus* »¹⁴⁰⁸. Cette hypothèse nécessiterait une meilleure répartition des rôles entre l'État et les collectivités, mais il s'agirait davantage d'une **gestion commune entre acteurs centraux et locaux** que d'une véritable décentralisation. De même, l'attribution aux collectivités territoriales « *de plus grandes marges de manœuvre dans la modulation des zonages* »¹⁴⁰⁹ est une piste attirante pour les acteurs qui ne souhaitent pas nécessairement que la proposition de la décentralisation l'emporte.

¹⁴⁰² *Ibid.*, p. 20.

¹⁴⁰³ DELEGATION AUX COLLECTIVITES TERRITORIALES ET A LA DECENTRALISATION, compte rendu de réunion n°9 (2023-2024), *préc.*, p. 5 (propos de M. Patrice VERGRIETE).

¹⁴⁰⁴ COUR DES COMPTES, « Restaurer la cohérence de la politique du logement en l'adaptant aux nouveaux défis », *préc.*, p. 20.

¹⁴⁰⁵ *Infra*, §793.

¹⁴⁰⁶ COUR DES COMPTES, « Assurer la cohérence de la politique du logement face à ses nouveaux défis », *préc.*, p. 18.

¹⁴⁰⁷ COUR DES COMPTES, « Restaurer la cohérence de la politique du logement en l'adaptant aux nouveaux défis », *préc.*, p. 20.

¹⁴⁰⁸ Rapp. d'information n°1720 (2023-2024) de M. David VALENCE, *préc.*, p. 44 (propos de M. Loïc CANTIN, président de la Fédération nationale de l'immobilier (FNAIM)).

¹⁴⁰⁹ DELEGATION AUX COLLECTIVITES TERRITORIALES ET A LA DECENTRALISATION, compte rendu de réunion n°9 (2023-2024), *préc.*, p. 3 (propos de M. David VALENCE).

786. Pour autant, un rééquilibrage des rôles ne serait pas suffisant pour bien des acteurs, et particulièrement des élus locaux, qui attendent que les collectivités territoriales et leurs groupements se voient accorder davantage de responsabilités.

2. Les collectivités territoriales et leurs groupements devraient même avoir plus de responsabilités

787. La **décentralisation de la politique du logement** est réclamée par de nombreux autres acteurs, afin de faire de l'EPCI ou du département l'échelon territorial compétent, étant entendu que cela « *impliquerait que soient maintenus les dispositifs de solidarité financière entre les territoires (dotation de solidarité rurale, dotation d'équipement des territoires ruraux, dotation de soutien à l'investissement local, fonds de soutien interdépartemental), quitte à en assurer la simplification* »¹⁴¹⁰. Par ailleurs, l'État serait toujours à l'origine de l'établissement des objectifs stratégiques, des perspectives générales décidées dans le cadre d'une concertation ; il devrait aussi s'assurer de la sauvegarde de la solidarité entre les territoires et contrôler les collectivités territoriales¹⁴¹¹. Quant à l'échelon local compétent, il serait en charge de la définition et de la mise en œuvre de ces politiques¹⁴¹². À l'évidence, « *le bassin d'habitat est reconnu par tous comme une échelle pertinente pour mettre en œuvre des politiques de portée nationale à déclinaison locale : il correspond à une réalité "vécue"* »¹⁴¹³. Toutefois, « *[une nouvelle étape de décentralisation] implique un engagement partagé entre un État fort, garant de l'intérêt national, du maintien des grands équilibres territoriaux et de la solidarité, et les collectivités mises en situation de responsabilité pour leur déclinaison locale* »¹⁴¹⁴. Quel que soit l'échelon choisi, certains acteurs adoptent une position affirmée en faveur d'une décentralisation : « *En conclusion, il ressort que la question du logement pourrait largement être décentralisée vu les enjeux locaux qu'elle recouvre et la responsabilité de plus en plus forte qui repose sur les élus locaux dans ce domaine. Ils ont devant eux de nouveaux combats à mener, ceux*

¹⁴¹⁰ COUR DES COMPTES, « Restaurer la cohérence de la politique du logement en l'adaptant aux nouveaux défis », *préc.*, p. 20.

¹⁴¹¹ *Ibid.*, pp. 20-21 ; v. art. 72, al. 6 de la Constitution de la V^{ème} République : « Dans les collectivités territoriales de la République, le représentant de l'État, représentant de chacun des membres du Gouvernement, a la charge des intérêts nationaux, du contrôle administratif et du respect des lois ».

¹⁴¹² COUR DES COMPTES, « Restaurer la cohérence de la politique du logement en l'adaptant aux nouveaux défis », *préc.*, p. 21.

¹⁴¹³ INTERCOMMUNALITES DE FRANCE, « Pour une décentralisation de l'habitat en faveur des territoires », *préc.*, p. 3.

¹⁴¹⁴ *Ibid.*, p. 4.

de la transition écologique, de la sobriété foncière et de la crise du logement qui est en germe, avec parfois des objectifs contradictoires »¹⁴¹⁵. De même, « [...] *il faut accepter le fait qu'il ne sera pas possible de réussir à atteindre nos objectifs sans une nouvelle phase de décentralisation. Il faut donner de vrais pouvoirs et ressources aux maires et présidents d'intercommunalité* »¹⁴¹⁶.

788. En tout état de cause, une rationalisation et un renforcement de la cohérence territoriale de la politique du logement¹⁴¹⁷ présenteraient bien plus d'intérêt que le *statu quo*. Depuis le rapport de la Cour des comptes de 2021¹⁴¹⁸, les pouvoirs publics semblent avoir compris cette nécessité, puisque le statut d'**autorité organisatrice de l'habitat** – ou d'AOH – a été créé par la loi 3DS¹⁴¹⁹. Le rapport de la juridiction financière de 2023 souligne cette évolution, bien qu'elle n'oublie pas la piste d'une décentralisation¹⁴²⁰ ; elle remarque notamment que ce statut d'AOH permet aux EPCI d'obtenir certains pouvoirs – notamment en matière de zonage –, et que « *cette "labellisation" ne passe pas uniquement par la délégation des financements mais également par une mobilisation accrue des intercommunalités aujourd'hui insuffisamment impliquées dans les politiques de l'habitat* »¹⁴²¹.

789. **Quoi qu'il en soit**, la Cour des comptes défend l'idée de « *privilégier une approche différenciée des besoins de logement selon les territoires* »¹⁴²². Effectivement, si elle relève que la politique du logement est élaborée de manière à garantir l'égalité de traitement entre les territoires et les personnes, elle explique que « *la réalité des marchés et des besoins ne sont pas juxtaposés et nécessitent la mise en œuvre d'une politique différenciée par territoire* »¹⁴²³. D'une manière

¹⁴¹⁵ GUIDI (C.), « Vers la décentralisation de la politique du logement ? », *Politique du logement*, 8 nov. 2022, [en ligne].

¹⁴¹⁶ DECIDEURS IMMO, « Philippe Pelletier (Habitat et Humanisme) : "Il est temps de réveiller nos forces collectives !" » (propos recueillis par ARIAS (F.)), 9 oct. 2024, [en ligne].

¹⁴¹⁷ COUR DES COMPTES, « Assurer la cohérence de la politique du logement face à ses nouveaux défis », *préc.*, p. 18.

¹⁴¹⁸ COUR DES COMPTES, « Restaurer la cohérence de la politique du logement en l'adaptant aux nouveaux défis », *préc.*

¹⁴¹⁹ L. n°2022-217 du 21 fév. 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale, *préc.*, art. 92.

¹⁴²⁰ COUR DES COMPTES, « Assurer la cohérence de la politique du logement face à ses nouveaux défis », *préc.*, p. 19.

¹⁴²¹ *Ibid.*, p. 18.

¹⁴²² *Ibid.*, p. 25.

¹⁴²³ *Ibid.*

ou d'une autre, il faudrait donc que cette politique publique bénéficie d'une gouvernance locale.

790. Cependant, le renforcement de la gestion concertée du logement, voire la décentralisation de cette politique, appellerait le **renforcement concomitant des ressources mises à disposition des collectivités**. D'abord, les **moyens financiers** devront être à la hauteur et pourront passer par une gestion devenue locale de MaPrimeRénov', pour ce qui relève, en tout cas, de la rénovation¹⁴²⁴. D'aucuns imaginent également la mise en œuvre d'un dispositif fiscal local¹⁴²⁵. Néanmoins, « *s'agissant de la rénovation énergétique, tant que l'on n'aura pas réglé la question du reste à charge, on aura bien du mal à avancer* »¹⁴²⁶.

791. Toujours à propos des enjeux financiers, il pourrait être pertinent d'inclure davantage les collectivités territoriales dans la répartition des aides de l'État en matière de construction et de rénovation de logements, tout particulièrement l'échelon régional. En effet, à cette échelle, il existe un comité régional de l'habitat et de l'hébergement (CRHH) venu remplacer le conseil départemental de l'habitat (CDH)¹⁴²⁷. Il s'agit de « *l'instance de*

¹⁴²⁴ V. not., DELEGATION AUX COLLECTIVITES TERRITORIALES ET A LA DECENTRALISATION, compte rendu de réunion n°9 (2023-2024), *préc.*, p. 6 : « Pour ce qui relève d'un traitement sur-mesure en matière de rénovation énergétique et d'adaptation au vieillissement de la population, et qui devrait sans doute être financé par un transfert de ressources de l'État vers les collectivités plutôt que par un levier fiscal, il est tout à fait imaginable que MaPrimeRénov' et MaPrimeAdapt' soient gérées par les communautés – à titre personnel, je pense même que ce serait beaucoup plus efficace » (propos de M. Patrice VERGRIETE) ; INTERCOMMUNALITES DE FRANCE, « Pour une décentralisation de l'habitat en faveur des territoires », *préc.*, p. 9 : « Afin d'agir sur le parc privé, un certain nombre d'aides et de dispositifs pourraient être pilotés par les intercommunalités : aides à la rénovation énergétique actuellement pilotées par l'ANAH, [...] » ; rapp. d'information n°1720 (2023-2024) de M. David VALENCE, *préc.*, p. 9 (avant-propos du président de la Délégation) : « [...] : les territoires les plus dynamiques dans l'aide à la rénovation des logements sont ceux où il existe des mécanismes de gestion déléguée des aides à la pierre de l'Agence nationale de l'habitat (ANAH). Or, la prime de transition énergétique, mieux connue sous son appellation MaPrimeRénov', ne rentre pas, pour l'instant, dans le champ des aides susceptibles d'être déléguées aux collectivités. [...], pourquoi ne pas enfin "sauter le pas" en intégrant la prime dans les conventions de délégation ? ».

¹⁴²⁵ V. par ex., *ibid.*, rapp. d'information n°1720 (2023-2024) de M. David VALENCE, p. 8 (avant-propos du président de la Délégation) : une option possible est celle qui « consisterait à permettre aux collectivités de déterminer elles-mêmes leur niveau de financement au travers d'une fiscalité adaptée. Toutes les pistes sont, ici, ouvertes : il ne serait pas absurde, par exemple, de recréer une forme d'impôt résidentiel qui, selon des modalités qui restent à déterminer, bénéficierait aux communes batisseuses par le produit de la taxe perçue sur les nouveaux habitants » ; p. 48 (propos de M. Michel BISSON) : « Les collectivités devraient également pouvoir moduler le taux de la taxe foncière afin d'encourager, au travers d'un bonus-malus, les propriétaires des logements les plus économes à s'engager dans une démarche de rénovation ».

¹⁴²⁶ DELEGATION AUX COLLECTIVITES TERRITORIALES ET A LA DECENTRALISATION, compte rendu de réunion n°9 (2023-2024), *préc.*, p. 9 (propos de M. Stéphane DELAUTRETTE, député).

¹⁴²⁷ Plus précisément, un comité régional de l'habitat (CRH) a été créé par la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales ; puis, la dimension hébergement a été ajoutée pour que le CRH devienne

concertation au niveau régional de l'ensemble des acteurs intervenant dans le domaine de l'habitat et de l'hébergement »¹⁴²⁸, et il est justement « *consulté sur le projet de répartition des crédits publics sur les différents territoires d'intervention entre les EPCI et les départements délégataires, d'une part, le reste des départements d'autre part (EPCI et départements), les projets arrêtés de PLH (ou PLUi-H) et leurs bilans, la création/ dissolution/ modification de compétences des organismes d'habitation à loyer modéré ou les demandes d'agréments* »¹⁴²⁹. De plus, il faut préciser qu'à l'exception de l'Île-de-France – où le comité est co-présidé par le préfet de région et le président du conseil régional¹⁴³⁰ –, le préfet de région coprécide cette instance avec « *un élu local désigné au sein du collège des représentants des collectivités territoriales et de leurs groupements* »¹⁴³¹. Or, pour certains auteurs et acteurs, peut-être serait-il intéressant d'envisager une coprésidence de chaque CRHH avec le président du conseil régional. Cet avis n'est pas partagé de façon unanime, mais dans tous les cas, le rôle de la région en matière d'habitat est moins important que celui des autres collectivités et groupements, alors pourtant que d'une intervention régionale plus approfondie dépend l'effectivité des actions qui relèvent de ses compétences ; est ainsi souvent donné l'exemple de sa compétence en matière de formation professionnelle¹⁴³², qui ne peut aller sans la délivrance de logements au public visé. C'est pourquoi « *certain appellent à une transformation des comités régionaux de l'habitat et de l'hébergement (CRHH) pour en faire les lieux majeurs de la territorialisation des politiques nationales (répartition des enveloppes, définition des zonages, coordination...)*. Cela supposerait une évolution de leur gouvernance, donnant plus de place aux collectivités

le CRHH, et ce avec la loi du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové ; l'art. L. 364-1 du code de la construction et de l'habitation indique qu'en Guadeloupe, Guyane et Martinique, ainsi qu'à la Réunion et à Mayotte, il existe un conseil départemental de l'habitat et de l'hébergement, présidé par le président du conseil général ou du conseil territorial, et qui exerce les attributions du CRHH.

¹⁴²⁸ FINANCEMENT DU LOGEMENT SOCIAL, « Le comité régional de l'habitat et de l'hébergement (CRHH) », 6 août 2015, [en ligne].

¹⁴²⁹ *Ibid.*

¹⁴³⁰ Art. L. 302-13 du code de la construction et de l'habitation.

¹⁴³¹ Art. L. 364-1 du code de la construction et de l'habitation.

¹⁴³² Art. L. 4221-1, al. 2 du code général des collectivités territoriales : le conseil régional « *a compétence pour promouvoir le développement économique, social, sanitaire, culturel et scientifique de la région, le soutien à l'accès au logement et à l'amélioration de l'habitat, le soutien à la politique de la ville et à la rénovation urbaine et le soutien aux politiques d'éducation et l'aménagement et l'égalité de ses territoires, ainsi que pour assurer la préservation de son identité et la promotion des langues régionales, dans le respect de l'intégrité, de l'autonomie et des attributions des départements et des communes* » ; art. L. 6121-2 du code du travail : « *I.- La région organise et finance le service public régional de la formation professionnelle [...]* ».

compétentes, aux opérateurs et aux financeurs. Cela pose aussi la question des grandes absentes des politiques de l'habitat que sont les Régions »¹⁴³³.

792. Ensuite, les **moyens humains** et les **moyens d'ingénierie** devront impérativement être revus à la hausse¹⁴³⁴. Effectivement, la décentralisation éventuelle ne devra pas être une façon pour l'État de se dégager de la politique du logement ; « la décentralisation doit être considérée comme un moyen et non comme une fin en soi »¹⁴³⁵.

793. **En somme**, la Cour des comptes affirme que « même si, à ce jour, elles n'ont pas encore permis de trouver le bon équilibre, des expérimentations sur les possibilités de décentralisation et de déconcentration [des] zonages sont à mener sur le modèle de celle conduite sur le "Pinel Bretagne" »¹⁴³⁶. Le dispositif du « Pinel breton » montre en effet qu'une territorialisation, **une personnalisation territoriale, est tout à fait possible**. Il s'agit là d'une réduction d'impôt codifiée¹⁴³⁷ qui intéresse bon nombre d'acteurs locaux ; créé par la loi de finances pour 2020¹⁴³⁸, ce dispositif devait « compenser, pour la seule région Bretagne, la sortie des communes situées en zone B2¹⁴³⁹ du dispositif "Pinel"¹⁴⁴⁰ en 2018 ». Plus précisément, il « permet à des acquisitions effectuées en zone tendue d'être de nouveau éligibles à condition que l'investisseur respecte des plafonds de loyers spécifiques à la région »¹⁴⁴¹ ; il faut bien admettre que cette expérimentation en cours

¹⁴³³ DRIANT (J.-C.), « Quelle place pour l'habitat dans une nouvelle étape de la décentralisation ? », *Actualités Habitat*, n°1136, 15 janv. 2021, [en ligne].

¹⁴³⁴ V. par ex., rapp. d'information n°1720 (2023-2024) de M. David VALENCE, *préc.*, p. 51 (propos de Mme Valérie MANCRET-TAYLOR) : « L'ANAH partage le constat de l'AMF, exprimé par Mme Thevenot, sur le nécessaire renforcement des capacités d'ingénierie des collectivités territoriales, en particulier lorsque celles-ci sont en charge d'un espace conseil France Rénov' » ; COUR DES COMPTES, « Restaurer la cohérence de la politique du logement en l'adaptant aux nouveaux défis », *préc.*, p. 21 : dans l'hypothèse d'une décentralisation, « aux établissements publics nationaux la charge de mise à disposition de l'ingénierie et des financements nécessaires aux acteurs locaux ».

¹⁴³⁵ Rapp. d'information n°1720 (2023-2024) de M. David VALENCE, *préc.*, p. 17 (propos de M. Olivier KLEIN, ministre délégué chargé de la Ville et du Logement).

¹⁴³⁶ COUR DES COMPTES, « Assurer la cohérence de la politique du logement face à ses nouveaux défis », *préc.*, p. 25.

¹⁴³⁷ V. art. 199 *novovicies* du code général des impôts.

¹⁴³⁸ L. n°2019-1479 du 28 déc. 2019 de finances pour 2020, *préc.*, art. 164.

¹⁴³⁹ MIN. DE LA TRANSITION ECOLOGIQUE ET DE LA COHESION DES TERRITOIRES, « Zonage A, B, C (Version à jour de la révision du zonage issue de l'arrêté du 02 octobre 2023) », 12 fév. 2024, [en ligne] : « Zone B2 : villes-centre de certaines grandes agglomérations, grande couronne autour de Paris non située en zones A bis, A et B1, certaines communes où les loyers et les prix des logements sont assez élevés, communes de Corse non situées en zones A ou B1 ».

¹⁴⁴⁰ Il s'agit d'un dispositif créé en 2014 pour encourager l'investissement locatif. Il ouvre ainsi droit à une réduction d'impôt aux particuliers investissant dans des logements neufs destinés à être loués ; L. n°2014-1654 du 29 déc. 2014 de finances pour 2015, art. 5, JORF n°0301 du 30 déc. 2014, texte n°2.

¹⁴⁴¹ Rapp. d'information n°1720 (2023-2024) de M. David VALENCE, *préc.*, p. 66.

jusqu'au 31 décembre 2024 s'avère « assez concluant[e] »¹⁴⁴². D'ailleurs, « l'expérimentation du "Pinel breton" a montré qu'il pouvait être intéressant de permettre à des communes en tension modérée de bénéficier des dispositifs de défiscalisation dévolus à une autre plus tendue pour un temps déterminé »¹⁴⁴³. Cet exemple – parmi d'autres, mais très souvent cité – est une illustration de la pertinence que présenterait une réelle territorialisation de l'action publique liée au logement. En revanche, une large majorité d'acteurs locaux s'oppose à une décentralisation totale des politiques de l'habitat, à la manière de l'Association des maires de France et des présidents d'intercommunalité : « L'AMF est opposée à une décentralisation "en bloc" des politiques d'hébergement d'urgence, du DALO, et de gestion migratoire, considérant que ce sont des compétences régaliennes qui relèvent de la solidarité nationale »¹⁴⁴⁴.

794. Finalement, le souhait de piloter localement les politiques de l'habitat est presque entièrement partagé par les acteurs. Cependant, ces derniers ne sont pas d'accord sur l'échelon territorial qu'il faudrait désigner pour mettre en œuvre une telle territorialisation. Nous savons que les questions relatives au logement – dont la lutte contre la précarité énergétique – se divisent en plusieurs dimensions, si bien que le département comme la région et le bloc communal peuvent, au niveau local, agir en son sens. Toutefois, deux candidats se distinguent – le département et l'intercommunalité –, sans que les acteurs (et en particulier les élus locaux) ne soient unanimes quant à l'échelon idéal.

Paragraphe 2 : L'incertitude quant à la désignation de l'échelon territorial le plus pertinent

795. Afin de mettre en œuvre une politique territorialisée du logement – c'est-à-dire, presque sur-mesure –, il faut désigner l'échelon local le plus adapté. Or, d'une manière ou d'une autre, chaque collectivité a l'occasion d'intervenir en matière d'habitat. Si deux d'entre elles sortent du lot, les acteurs ne parviennent pas à s'exprimer à l'unisson en faveur de l'une

¹⁴⁴² DELEGATION AUX COLLECTIVITES TERRITORIALES ET A LA DECENTRALISATION, compte rendu de réunion n°9 (2023-2024), *préc.*, p. 3 (propos de M. David VALENCE).

¹⁴⁴³ Rapp. d'information n°1720 (2023-2024) de M. David VALENCE, *préc.*, p. 7 (avant-propos du président de la Délégation).

¹⁴⁴⁴ AMF, « Politique du logement : les propositions de l'AMF », 12 janv. 2024, [en ligne].

ou de l'autre. Il faut donc étudier l'intérêt de désigner l'intercommunalité (A), tout en sachant que le département n'est pas disqualifié pour autant (B).

796. En tout état de cause, la région ne saurait être une candidate idéale, notamment parce que la désigner conduirait à ne plus prendre en compte le critère du « bassin de vie », pour mener une action véritablement territorialisée ; la région dispose, en outre, et nous l'avons vu, de moins d'opportunités d'agir que le département et l'intercommunalité en matière d'habitat et d'action sociale.

A. L'intérêt de désigner l'intercommunalité

797. Différents arguments justifieraient une désignation intercommunale (1), d'autant plus que l'EPCI a d'ores et déjà été choisi pour endosser le rôle d'autorité organisatrice de l'habitat (2).

1. Panorama des principaux arguments en faveur d'une désignation intercommunale

798. Le débat reste largement ouvert, et le **choix de l'un ou l'autre des échelons** est toujours discuté. En l'occurrence, en ce qui concerne l'intercommunalité, les métropoles, les communautés urbaines et les communautés d'agglomération pourraient endosser la responsabilité du pilotage local des politiques de l'habitat, mais **la question se pose quant aux communautés de communes**¹⁴⁴⁵. Effectivement, contrairement aux premières citées, elles n'ont pas de compétence obligatoire en matière d'habitat¹⁴⁴⁶.

¹⁴⁴⁵ DELEGATION AUX COLLECTIVITES TERRITORIALES ET A LA DECENTRALISATION, compte rendu de réunion n°9 (2023-2024), *préc.*, p. 5 (propos de M. Patrice VERGRIETE) : « La première question est celle du niveau territorial du chef de file – ou "pilote" ou "pivot" – de la politique du logement, et qui devra en porter la première responsabilité. Parmi les associations d'élus locaux, des convergences s'expriment à cet égard : si la métropole, les communautés urbaines et les communautés d'agglomération ont une certaine légitimité pour jouer ce rôle, la question se pose au niveau des communautés de communes ».

¹⁴⁴⁶ La communauté d'agglomération dispose d'une compétence obligatoire « équilibre social de l'habitat », en vertu de l'art. L. 5216-5 du code général des collectivités territoriales ; la communauté urbaine dispose de cette même compétence obligatoire en vertu de l'art. L. 5215-20 ; la métropole dispose de la compétence obligatoire « politique locale de l'habitat » en vertu de l'art. L. 5217-2. En revanche, la compétence en matière

799. Pour autant, la **Cour des comptes** semble avoir opté pour l'échelon **intercommunal**, en estimant que « *le pilotage local de la politique du logement devrait être renforcé, afin de faire des EPCI le cadre naturel de conception et de mise en œuvre de politiques territorialisées pour mieux construire avec l'État des réponses adaptées aux territoires* » ; elle relève d'ailleurs que la loi ALUR¹⁴⁴⁷ a fait d'eux les principaux acteurs de la programmation en matière d'habitat et d'urbanisme (PLH et PLUi), bien qu'il semble qu'ils ne se soient pas largement saisis de cette opportunité¹⁴⁴⁸, parce que l'élaboration d'un PLUi implique, entre autres, une concertation et des compromis qu'il n'est pas toujours aisé de mettre en œuvre. En tout cas, dans le cadre d'une éventuelle décentralisation, si le département pourrait être désigné, la Cour traite bien plus de l'EPCI dans les hypothèses qu'elle développe. Par exemple, elle explique que « *les EPCI seraient, entre autres, chargés d'attribuer les permis de construire et d'agréer la construction de logements sociaux. [...]. Ils seraient, enfin, chargés de la rénovation énergétique des bâtiments* »¹⁴⁴⁹.

800. D'ailleurs, les **autorisations d'urbanisme** délivrées seraient, selon Jean-Charles ROTOULLIÉ¹⁴⁵⁰, des « *vecteurs possibles de la transition énergétique* », notamment pour « *résorber le caractère énergivore des bâtiments* ». Selon lui, deux techniques démontrent cela : l'une érige la transition énergétique en condition de légalité de l'autorisation d'urbanisme, par exemple en soumettant la délivrance des permis de construire aux RT les plus récentes ; l'autre déroge aux dispositions du PLU freinant la transition énergétique, par exemple pour autoriser l'isolation en saillie des façades ou l'isolation par surélévation des toitures des constructions existantes. Il ajoute que « *les autorisations d'urbanisme ne permettent pas seulement de*

d'habitat de la communauté de communes – nommée « politique du logement et du cadre de vie » – est seulement optionnelle, en vertu de l'art. L. 5214-16.

¹⁴⁴⁷ L. n°2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové, *préc.*

¹⁴⁴⁸ COUR DES COMPTES, « Restaurer la cohérence de la politique du logement en l'adaptant aux nouveaux défis », *préc.*, p. 20 ; v. aussi, INTERCOMMUNALITES DE FRANCE, « Pour une décentralisation de l'habitat », 15 fév. 2024, [en ligne] : sur la question de l'état d'avancement des PLUi et PLH, il est expliqué qu'« *en dehors des métropoles, les intercommunalités où la pression foncière et immobilière est forte disposent d'un PLH exécutoire, mais l'élaboration du PLUi semble plus difficile. Cela est tout à fait notable sur le pourtour méditerranéen et une partie de la côte bretonne* » ; qu'« *en revanche, il est également notable de constater que de nombreuses communautés, souvent de petite taille, se sont engagées dans une démarche d'élaboration d'un PLU intercommunal, mais pas de PLH. Pour certaines, cela peut être le passage direct au PLUI-H* » ; [...].

¹⁴⁴⁹ *Ibid.*, COUR DES COMPTES, « Restaurer la cohérence de la politique du logement en l'adaptant aux nouveaux défis ».

¹⁴⁵⁰ ROTOULLIÉ (J.-CH.), « Autorisations d'urbanisme et transition énergétique », in *Droit de l'aménagement, de l'urbanisme et de l'habitat* (dir. GRIDAUH), *préc.*

favoriser la transition énergétique en réduisant la consommation d'énergie des bâtiments, elles peuvent aussi favoriser la construction d'installations de production d'énergie renouvelable ».

801. Quoi qu'il en soit, faire de l'EPCI l'échelon pertinent pour piloter la politique du logement aurait **du sens en matière opérationnelle**, parce qu'il se trouve au plus près des besoins du territoire qui lui est confié, et qu'au sein d'un département, ces mêmes besoins divergent (à titre d'exemple, dans le département des Pyrénées-Atlantiques, les situations immobilières du Béarn et du Pays Basque ne sont pas les mêmes) ; la Cour n'exclut toutefois pas – il faut insister sur ce point – la possibilité d'une désignation départementale¹⁴⁵¹.

802. Par ailleurs, « *les intercommunalités disposeraient de capacités d'intervention et de régulation pour adapter à chaque contexte local les grandes orientations nationales* »¹⁴⁵² ; car c'est bien de cela qu'il s'agit : **piloter localement des politiques nationales**, puisque « *aujourd'hui, la forte différenciation des réalités locales impose une plus grande décentralisation des responsabilités opérationnelles dans le pilotage des politiques du logement* »¹⁴⁵³. L'EPCI semble pour beaucoup être l'échelon parfait pour prendre en charge cette politique, et l'évolution de son rôle et de ses compétences en témoigne : la Cour des comptes rappelle qu'avec les autres collectivités territoriales, il est devenu un véritable acteur du financement des aides à la pierre¹⁴⁵⁴ ; de même, presque toutes les intercommunalités disposent d'une compétence relative à l'habitat, et plus de la moitié détient un PLH¹⁴⁵⁵ ; la Cour ajoute encore que beaucoup d'EPCI « *se sont positionnés avec l'État pour établir localement des stratégies communes* », et que les enjeux démographiques et autres questions sociétales (comme le télétravail, largement démocratisé depuis la récente crise sanitaire liée à la pandémie de Covid) « *incitent à prôner une approche moins centralisée, ouverte aux expérimentations et aux adaptations au niveau des*

¹⁴⁵¹ COUR DES COMPTES, « Restaurer la cohérence de la politique du logement en l'adaptant aux nouveaux défis », *préc.*, p. 20 : « Une option plus volontariste pourrait reposer sur une décentralisation de la politique du logement au profit des EPCI ou des départements ».

¹⁴⁵² INTERCOMMUNALITES DE FRANCE, « Pour une décentralisation de l'habitat en faveur des territoires », *préc.*, p. 2.

¹⁴⁵³ *Ibid.*, p. 4.

¹⁴⁵⁴ COUR DES COMPTES, « Assurer la cohérence de la politique du logement face à ses nouveaux défis », *préc.*, p. 18.

¹⁴⁵⁵ INTERCOMMUNALITES DE FRANCE, « Pour une décentralisation de l'habitat en faveur des territoires », *préc.*, p. 4.

EPCI »¹⁴⁵⁶. D'ailleurs, « *les intercommunalités exercent désormais un nombre important de compétences complémentaires aux politiques de l'habitat : développement économique, politique de transport et de déplacements, compétences sociales pour certaines, offre de services publics diversifiée...* »¹⁴⁵⁷.

803. Pour finir, le fait précis que les intercommunalités soient en charge de l'élaboration d'un **PLH** – le PLUi pouvant parfois tenir lieu de PLH (PLUi-H)¹⁴⁵⁸ – suffit à démontrer l'intérêt que les questions du logement présentent pour elles ; ce sont effectivement elles qui ont été désignées pour concevoir un plan qui « *définit, pour une durée de six ans, les objectifs et les principes d'une politique visant à répondre aux besoins en logements et en hébergement, à favoriser le renouvellement urbain et la mixité sociale et à améliorer l'accessibilité du cadre bâti aux personnes handicapées en assurant entre les communes et entre les quartiers d'une même commune une répartition équilibrée et diversifiée de l'offre de logements* »¹⁴⁵⁹. Ce document stratégique attesterait certainement le bien-fondé d'une nomination de l'intercommunalité pour devenir pilote locale des politiques du logement.

804. Finalement, « *les intercommunalités sont déjà en situation de responsabilité* »¹⁴⁶⁰, situation qui a récemment abouti à la création du statut d'autorité organisatrice de l'habitat, auquel elles peuvent prétendre en devenant candidates.

2. Focus sur le statut d'autorité organisatrice de l'habitat (AOH)

805. Depuis leur **désignation comme AOH** par la **loi 3DS**¹⁴⁶¹, les intercommunalités semblent être devenues, aux yeux des pouvoirs publics, l'échelon déterminant en matière de logement. En ce sens, cette désignation, « *même si elle reste encore souvent une coquille vide, suffit à donner aux établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) la légitimité requise pour*

¹⁴⁵⁶ COUR DES COMPTES, « Assurer la cohérence de la politique du logement face à ses nouveaux défis », *préc.*, p. 18.

¹⁴⁵⁷ INTERCOMMUNALITES DE FRANCE, « Pour une décentralisation de l'habitat en faveur des territoires », *préc.*, p. 3.

¹⁴⁵⁸ V. not., CEREMA, « Le programme local de l'habitat (PLH) », 13 nov. 2019, [en ligne].

¹⁴⁵⁹ Art. L. 302-1, al. 3 du code de la construction et de l'habitation.

¹⁴⁶⁰ INTERCOMMUNALITES DE FRANCE, « Pour une décentralisation de l'habitat en faveur des territoires », *préc.*, p. 4.

¹⁴⁶¹ L. n°2022-217 du 21 fév. 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale, *préc.*, art. 92.

accueillir ces nouvelles compétences, et cela d'autant plus qu'ils correspondent souvent à des bassins de vie naturels »¹⁴⁶².

806. Cette création du statut d'AOH pourrait être la porte ouverte à une responsabilité décisive de l'intercommunalité en matière de politique du logement. Quelques **conditions** relativement strictes doivent cependant être remplies, conformément à l'article L. 301-5-1-3 du code de la construction et de l'habitation : l'EPCI doit disposer d'un PLUi approuvé et d'un PLH exécutoire, et il doit avoir signé une convention de délégation des aides à la pierre avec l'État¹⁴⁶³, ainsi qu'une convention intercommunale d'attribution¹⁴⁶⁴. Puis, si ce statut lui est accordé, l'EPCI obtient des **prérogatives**, notamment en matière de zonage de l'investissement locatif¹⁴⁶⁵ ; la Cour des comptes explique également que les intercommunalités « *ont un rôle à jouer dans l'accompagnement des actions pilotées par d'autres acteurs (par exemple, accompagner l'Anah sur les aides à la rénovation énergétique)* »¹⁴⁶⁶.

807. Cela dit, « *si on peut se satisfaire de la création du statut d'AOH, les compétences qui leur sont attachées sont assez modestes* », au point que beaucoup (à la manière de David VALENCE, par exemple¹⁴⁶⁷) parlent d'une « coquille vide »¹⁴⁶⁸. Pourtant, Intercommunalités de France considère qu'il s'agit bien d'un « *mouvement de décentralisation amorcé avec les AOH* »¹⁴⁶⁹, mais manifestement inabouti ; raison pour laquelle il semble **nécessaire d'aller plus loin** dans le développement de ce statut, et ce de deux manières : d'une part, il faut faciliter son obtention, et d'autre part, il faut accroître les compétences qu'il confère.

808. En ce qui concerne les **conditions d'obtention**, nous avons vu qu'il fallait que le PLUi soit approuvé. Or, il s'agit là d'un « *document complexe, dont la réalisation une fois la décision*

¹⁴⁶² DELEGATION AUX COLLECTIVITES TERRITORIALES ET A LA DECENTRALISATION, compte rendu de réunion n°9 (2023-2024), *préc.*, p. 3 (propos de M. David VALENCE).

¹⁴⁶³ En application de l'art. L. 301-5-1 du code de la construction et de l'habitation.

¹⁴⁶⁴ En application de l'art. L. 441-1-6 du code de la construction et de l'habitation.

¹⁴⁶⁵ V. not., INTERCOMMUNALITES DE FRANCE, « Pour une décentralisation de l'habitat en faveur des territoires », *préc.*, p. 5.

¹⁴⁶⁶ COUR DES COMPTES, « Assurer la cohérence de la politique du logement face à ses nouveaux défis », *préc.*, p. 18.

¹⁴⁶⁷ DELEGATION AUX COLLECTIVITES TERRITORIALES ET A LA DECENTRALISATION, compte rendu de réunion n°9 (2023-2024), *préc.*, p. 3.

¹⁴⁶⁸ INTERCOMMUNALITES DE FRANCE, « Pour une décentralisation de l'habitat en faveur des territoires », *préc.*, p. 5.

¹⁴⁶⁹ *Ibid.*, p. 6.

prise, peut prendre plusieurs années »¹⁴⁷⁰. De plus, le statut doit être demandé par l'intercommunalité, puis accordé par le CRHH et le préfet. Intercommunalités de France propose plutôt qu'il soit octroyé à toute intercommunalité candidate, sauf à ce que le conseil communautaire s'y oppose, auquel cas le département serait compétent¹⁴⁷¹. Notons qu'il ne serait pas déraisonnable que tout EPCI ayant élaboré un PLH puisse devenir AOH, dans la mesure où le fait de disposer d'un tel programme démontre l'intérêt porté aux problématiques de l'habitat par l'intercommunalité. Pourquoi ne pas imaginer une automaticité ? La question devra se poser, mais si le processus de candidature est finalement bel et bien préféré à une automaticité, le risque est que le nombre d'AOH soit trop faible ; en revanche, choisir l'automaticité au lieu de la candidature impliquerait un renforcement conséquent des moyens humains et financiers.

809. En ce qui concerne les **compétences**, Intercommunalités de France demande à les accroître, notamment – et c'est peut-être la proposition la plus discutée – s'agissant des aides à la rénovation thermique. Les intercommunalités pourraient alors, dans le cadre d'une convention, coordonner ces aides octroyées au sein de leur territoire par les acteurs publics. En outre, elle propose d'aller au-delà de la simple possibilité de donner un avis sur le zonage, en leur permettant de le moduler en fonction du contexte local ; elle souhaiterait aussi une représentation de l'AOH au sein des conseils d'administration des bailleurs sociaux privés présents sur son territoire¹⁴⁷² ; de même, elle plaide pour la signature d'une convention de coordination avec l'ensemble des acteurs soutenant financièrement la rénovation énergétique sur le territoire de l'AOH, entre autres mesures plus approfondies que celles qui poussent nombre d'acteurs à parler de « coquille vide »¹⁴⁷³.

810. *In fine*, l'objectif d'un assouplissement des critères et d'un développement des compétences est de **pousser davantage d'intercommunalités à se porter candidates**, « *afin qu'un maximum [d'entre elles] soient en mesure d'assurer le pilotage local de la rénovation énergétique des logements* »¹⁴⁷⁴. Au demeurant, cette question du déploiement des AOH, et de

¹⁴⁷⁰ *Ibid.*

¹⁴⁷¹ *Ibid.*, p. 6.

¹⁴⁷² *Ibid.*

¹⁴⁷³ *Ibid.*, p. 7.

¹⁴⁷⁴ *Ibid.*, p. 8.

la désignation de l'intercommunalité comme « chef de file » en matière d'habitat, a également occupé une partie des débats sur la décentralisation de la politique du logement à l'Assemblée nationale : il y a été expliqué que la notion d'AOH « *mériterait de gagner en contenu* », et qu'il importait « *d'accélérer la rénovation du parc de logements en laissant les collectivités, et notamment les AOH, se saisir de la gestion des dispositifs de soutien à l'amélioration de l'habitat* »¹⁴⁷⁵. En définitive, « *alors que le Gouvernement envisage d'installer un guichet d'accompagnement France Rénov' par intercommunalité à l'horizon 2025, la délégation aux AOH de l'intégralité des aides couvertes par le label "MaPrimeRénov'" permettrait d'assurer la cohérence du dispositif* »¹⁴⁷⁶.

811. En revanche, tous ne partagent pas ce point de vue à propos de **MaPrimeRénov'**, en considérant que la gestion locale de MaPrimeRénov' Sérénité (qui n'existe plus sous cette forme) et de MaPrimeRénov' Copropriété suffit, et qu'« *il appartient donc aux collectivités délégataires de tirer profit des moyens dont elles disposent déjà pour accroître leurs efforts en matière d'aide à la rénovation sans qu'il soit besoin, [...], d'étendre le périmètre de la délégation à l'ensemble du dispositif MaPrimeRénov'* »¹⁴⁷⁷ ; autrement dit, « *les collectivités ont ainsi la possibilité d'obtenir plus de moyens financiers dans le soutien à la rénovation des logements privés pour peu qu'elles s'inscrivent plus largement dans une démarche de conventionnement avec l'ANAH* »¹⁴⁷⁸.

812. D'une manière générale, il faut reconnaître que ce nouveau statut trouve des soutiens chez les professionnels de l'immobilier, puisque beaucoup estiment que l'EPCI-AOH serait « *le meilleur échelon territorial pour organiser et mettre en œuvre les compétences déléguées ou transférées, avec une première étape d'expérimentation* »¹⁴⁷⁹. Cependant, certains acteurs s'inquiètent d'une désignation de l'intercommunalité, notamment parce qu'« *un transfert à des intercommunalités peu volontaristes aurait pour effet de dégrader la situation* »¹⁴⁸⁰. Pour autant, une décentralisation de la politique du logement ne signifierait **pas un abandon de l'État** : « *Le niveau national, garant du bon respect des dispositifs d'aide au logement, doit être capable d'agir face à des collectivités qui*

¹⁴⁷⁵ Rapp. d'information n°1720 (2023-2024) de M. David VALENCE, *préc.*, p. 8 (avant-propos du président de la Délégation).

¹⁴⁷⁶ *Ibid.*, p. 9.

¹⁴⁷⁷ *Ibid.*, p. 40 (propos de Mme Valérie MANCRET-TAYLOR).

¹⁴⁷⁸ *Ibid.*, p. 69 (reprise des propos de Mme Valérie MANCRET-TAYLOR).

¹⁴⁷⁹ *Ibid.*, p. 32 (propos de M. Emmanuel HEYRAUD, délégué adjoint de France Urbaine).

¹⁴⁸⁰ *Ibid.*, p. 23 (propos de M. Pascal BOULANGER, président de la Fédération des promoteurs immobiliers de France).

ne respecteraient pas leur objectifs »¹⁴⁸¹. De même, « *les exigences d'équité territoriale et d'harmonisation imposent le maintien d'une présence forte de l'État* »¹⁴⁸². Cette nécessité d'une présence forte joue pour beaucoup en faveur d'une cogestion nationale et locale des aides, plutôt que d'un transfert de compétence¹⁴⁸³.

813. En fin de compte, que les AOH se développent en cogestion avec l'État ou par une véritable décentralisation, ou qu'un autre modèle soit finalement créé, le besoin d'une réelle territorialisation de la politique du logement se fait sentir de manière de plus en plus intense. Il ne semblerait toutefois pas pertinent d'imaginer un modèle différent de celui de l'AOH, auquel il faut d'abord laisser une chance. En l'état, les critères d'attribution de ce statut et les compétences qu'il délivre doivent être revus, mais l'esprit demeure intéressant pour une mise en œuvre territoriale de la politique du logement, d'autant plus, nous le verrons, que c'est bien au niveau intercommunal que le service public de la rénovation de l'habitat se développe. Sans doute s'agit-il de la raison pour laquelle cet échelon territorial est préféré par beaucoup d'acteurs.

814. En revanche, pour d'autres, le département serait une échelle locale plus efficace pour mener une politique territorialisée de l'habitat. Il est vrai que ses compétences en matière d'action sociale et de contribution à la résorption de la précarité énergétique peuvent faire de lui un concurrent de l'intercommunalité, même s'il n'est pas le candidat le plus plébiscité.

B. La possibilité alternative de désigner le département

815. La désignation du département pour piloter localement les politiques de l'habitat serait **indépendante du statut d'AOH**, puisque l'intercommunalité a été choisie par la loi le concernant. En revanche, cela n'empêche pas de réfléchir à l'éventualité d'une telle

¹⁴⁸¹ *Ibid.*, p. 38 (propos de M. Thomas CAZENAVE).

¹⁴⁸² *Ibid.*, p. 45 (propos de Mme Marjan HESSAMFAR, vice-présidente du Conseil national de l'ordre des architectes).

¹⁴⁸³ V. not., *ibid.*

désignation du département, si l'on envisage une suppression de ce statut d'AOH ou une action départementale parallèle.

816. D'aucuns considèrent que **le département serait la collectivité la plus pertinente** pour mener cette politique locale de l'habitat. En effet, ils mettent en avant les diverses compétences départementales relatives au logement ; qu'il intervienne dans le cadre de sa compétence « action sociale » ou dans celui de sa compétence « contribution à la résorption de la précarité énergétique », l'échelon départemental est un acteur central de la lutte contre cette forme de mal-logement.

817. En tant que **chef de file en matière de contribution à la résorption de la précarité énergétique**, il élabore et met en œuvre le PDALHPD avec l'État, plan qui doit comprendre des mesures destinées à lutter contre la précarité énergétique¹⁴⁸⁴ ; il participe également à l'élaboration, avec l'État et les EPCI disposant d'un PLH ou ayant délibéré en ce sens, du Plan départemental de l'habitat (PDH)¹⁴⁸⁵. Il est aussi en charge du FSL, hors cas de transfert de compétence aux métropoles, et peut être délégataire des aides à la pierre. En somme, **une part importante de l'action départementale revêt une dimension éminemment sociale**, et ses deux compétences relatives à l'action sociale et à la lutte contre la précarité énergétique ont comme point commun l'idée de solidarité.

818. Par conséquent, le département est loin d'être novice sur la question du logement, et **il serait même, pour certains, plus légitime que l'intercommunalité** pour piloter une politique locale de l'habitat. Par exemple, à propos du zonage, les acteurs locaux plaident pour être davantage impliqués : *« Ce sont les élus locaux, et plus particulièrement les départements, qui nous paraissent les mieux placés pour se prononcer sur la cartographie des dispositifs*

¹⁴⁸⁴ CEREMA, « Le plan départemental d'action pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées (PDALHPD) », 23 sept. 2020, [en ligne] ; ANIL, « Plan départemental d'action pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées », analyses juridiques n°2017-19, à jour au 21 nov. 2017, [en ligne].

¹⁴⁸⁵ CEREMA, « Le plan départemental de l'habitat (PDH) », 23 sept. 2020, [en ligne] ; art. L. 302-10 et s. du code de la construction et de l'habitation (l'art. L. 302-10 disposant, en son al. 1^{er}, qu'« *un plan départemental de l'habitat est élaboré dans chaque département afin d'assurer la cohérence entre les politiques d'habitat menées dans les territoires couverts par un programme local de l'habitat et celles menées dans le reste du département* »).

d'aide au logement »¹⁴⁸⁶. De plus, « le périmètre couvert par le département paraît de nature à favoriser une modulation du zonage plus efficace qu'au niveau intercommunal »¹⁴⁸⁷.

819. Cette légitimité de l'échelon départemental se constate aussi **dans les faits**, quand un département – en l'espèce, celui de l'Essonne – prend en charge une PTRE qui relève pourtant de la compétence intercommunale : le conseil départemental a pu candidater à un appel à manifestation d'intérêt visant à créer des PTRE, ce qui a été débattu, notamment avec l'ADEME, « *mais il était le premier à s'engager pour cette initiative et sa candidature a été accueillie favorablement* »¹⁴⁸⁸. Par ailleurs, il faut noter que certaines intercommunalités s'étendent sur une part importante du territoire départemental¹⁴⁸⁹, voire sur deux départements ou régions à la fois¹⁴⁹⁰, et dans ces cas-là, « *une certaine souplesse s'impose [...] en pratique et c'est bien souvent la volonté politique qui l'emporte* »¹⁴⁹¹. De même, les départements financent et portent de plus en plus les SLIME¹⁴⁹² ; à la question de savoir comment coordonner des SLIME portés par plusieurs EPCI, il peut être répondu que « *cette coordination existe et [que] la formule fonctionne, mais [que] l'échelle du département serait certainement la mieux adaptée pour les missions des SLIME* »¹⁴⁹³. Enfin, les acteurs insistent souvent sur le fait que le département serait « *un partenaire important, notamment à travers le rôle joué par ses travailleurs sociaux* »¹⁴⁹⁴.

820. *A contrario*, certaines intercommunalités prennent en charge la compétence relative à la lutte contre la précarité énergétique, qui relève pourtant du département. L'on peut

¹⁴⁸⁶ Rapp. d'information n°1720 (2023-2024) de M. David VALENCE, *prés.*, p. 29 (propos de Mme Soizic PERRAULT).

¹⁴⁸⁷ *Ibid.*, p. 67 (reprise des propos de Mme Soizic PERRAULT).

¹⁴⁸⁸ RASTELL (A.-C.), compte-rendu d'intervention lors de la 10^{ème} rencontre d'experts du RAPPEL intitulée « Organisation de l'action publique territoriale : Compétences et missions en lien avec la lutte contre la précarité énergétique », *prés.*, p. 16.

¹⁴⁸⁹ Elles sont parfois appelées « intercommunalités XXL ».

¹⁴⁹⁰ Par ex., l'intercommunalité Corbières-Salanque-Méditerranée est à cheval sur les départements de l'Aude et des Pyrénées-Orientales.

¹⁴⁹¹ RASTELL (A.-C.), compte-rendu d'intervention lors de la 10^{ème} rencontre d'experts du RAPPEL intitulée « Organisation de l'action publique territoriale : Compétences et missions en lien avec la lutte contre la précarité énergétique », *prés.*, p. 16.

¹⁴⁹² *Ibid.*, p. 22 (intervention de Mme Julie COURBIN) ; v. une carte recensant tous les SLIME en 2025 : SLIME, « Carte des Slime », [en ligne].

¹⁴⁹³ COUCHAUD (A.-F.), compte-rendu d'intervention lors de la 10^{ème} rencontre d'experts du RAPPEL intitulée « Organisation de l'action publique territoriale : Compétences et missions en lien avec la lutte contre la précarité énergétique », *prés.*, pp. 22-23 (en réponse à la question posée par Mme Julie COURBIN).

¹⁴⁹⁴ *Ibid.*, p. 22 (intervention de Mme Anne-Frédérique COUCHAUD, à propos du conseil départemental de l'Essonne).

prendre l'exemple de la communauté d'agglomération Valence Romans Agglo qui, au titre de ses compétences en matière d'habitat et d'élaboration du PCAET, a absorbé la compétence de lutte contre la précarité énergétique du département de la Drôme dans le cadre de son PCAET et de sa démarche TEPOS¹⁴⁹⁵ ; « *pour autant, ce sont les Conseils départementaux qui portent cette compétence au sens de la loi* »¹⁴⁹⁶.

821. Néanmoins, l'intervention du département dans le pilotage de la politique locale de l'habitat est souvent envisagée comme une **solution de remplacement**, comme une **alternative à une désignation prioritaire de l'intercommunalité**. Par exemple, « *dans certains territoires où les intercommunalités sont encore faiblement constituées et/ou manquent de moyens humains et financiers, le département, lorsqu'il est doté de la délégation des aides à la pierre, pourrait prétendre à animer la dimension habitat à l'échelle des bassins de vie dans l'attente du renforcement des structures intercommunales* »¹⁴⁹⁷. De même, si un EPCI ne souhaite pas obtenir la responsabilité du pilotage de la politique locale de l'habitat, « *une autre collectivité [pourrait devenir] compétente par défaut [...]. En l'espèce, il pourrait s'agir des départements* »¹⁴⁹⁸. Cette proposition a d'ailleurs pu être qualifiée de « *piste réelle et sérieuse* »¹⁴⁹⁹.

822. Cette option départementale est même un **impératif dans certains territoires**, notamment dans le département de la Côte-d'Or qui comprend 698 communes. En effet, seules 23 d'entre elles relèvent de Dijon Métropole, « *c'est pourquoi un certain nombre d'EPCI ont besoin du département pour assurer une coordination et un accompagnement de la politique de l'habitat* »¹⁵⁰⁰. Quoi qu'il en soit, que l'on décide de maintenir le système de la candidature,

¹⁴⁹⁵ TEPOS, « Le réseau », [en ligne] : « *Animé par le CLER - Réseau pour la transition énergétique, le réseau des Territoires à énergie positive (TEPOS) a été créé en 2011 à l'initiative de territoires et d'acteurs pionniers de la transition. Les territoires membres construisent leur trajectoire vers la sobriété énergétique, l'efficacité énergétique et le développement des infrastructures pour atteindre 100 % d'énergies renouvelables d'ici 2050. Ils abordent la question de l'énergie dans une approche globale de développement local – à la fois économique, social, démocratique et environnemental – et selon les ressources spécifiques du territoire* ».

¹⁴⁹⁶ COUCHAUD (A.-F.), compte-rendu d'intervention lors de la 10^{ème} rencontre d'experts du RAPPEL intitulée « Organisation de l'action publique territoriale : Compétences et missions en lien avec la lutte contre la précarité énergétique », *préc.*, p. 21.

¹⁴⁹⁷ INTERCOMMUNALITES DE FRANCE, « Pour une décentralisation de l'habitat en faveur des territoires », *préc.*, p. 4.

¹⁴⁹⁸ DELEGATION AUX COLLECTIVITES TERRITORIALES ET A LA DECENTRALISATION, compte rendu de réunion n°9 (2023-2024), *préc.*, p. 3 (propos de M. David VALENCE).

¹⁴⁹⁹ *Ibid.*, p. 5 (propos de M. Patrice VERGRIETE).

¹⁵⁰⁰ DUGOURD (F.-X.), « Les AOH au service de la territorialisation des politiques de l'habitat ? », in *Quelle décentralisation pour les politiques du logement et de l'habitat ?*, actes du colloque du 27 nov. 2023 organisé à

ou que l'on délivre le statut d'AOH de façon automatique à tous les EPCI ayant élaboré un PLH, l'ensemble du territoire ne sera de toute façon pas couvert, d'où la nécessité de permettre aux départements de devenir, le cas échéant, des AOH, tout particulièrement quand ils sont déjà délégataires des aides à la pierre.

823. Conclusion Section 2. La nécessité de territorialiser les politiques relatives à l'habitat est certaine ; l'échelon idéal ne l'est pas. Toujours est-il que l'intercommunalité semble tout indiquée pour en prendre la responsabilité, dans le cadre d'une décentralisation ou d'une cogestion avec l'État. L'hypothèse d'une décentralisation demeure risquée, puisqu'il faudrait alors allouer des moyens considérables aux EPCI, ce qui ne tombe pas sous le sens, d'aucuns craignant qu'une décentralisation soit l'occasion pour l'État de se défaire de l'enjeu du logement. Pour autant, l'hypothèse d'une cogestion nationale et locale renforcée n'est pas non plus dénuée d'inconvénients, notamment en matière d'aides aux travaux de rénovation énergétique, qui devraient véritablement prendre en compte les particularités territoriales. Une consolidation du statut des AOH, par le développement de leurs compétences – et de leur nombre –, doit être réalisée. En effet, il s'agit peut-être à ce jour d'une des pistes les plus sérieuses en matière de territorialisation des politiques de l'habitat, à condition que l'État laisse aux intercommunalités (et, éventuellement, aux départements) l'opportunité, le temps et surtout les moyens de tenter de faire de l'AOH la structure de référence au niveau local. De toute évidence, il faudra quand même aller au-delà de la simple possibilité de devenir AOH, car si l'on souhaite une véritable gouvernance locale de la politique du logement, le territoire national devra en être couvert.

l'initiative de la Fédération nationale des offices publics de l'habitat, janv. 2024, p. 28, 2^{de} table ronde, [en ligne].

CONCLUSION DU CHAPITRE 2

824. Les territoires décentralisés sont les espaces d'application de la politique nationale de l'habitat et, partant, ils sont au cœur de l'action publique menée contre la précarité énergétique. Cette forme de mal-logement produit des effets délétères en matière sanitaire, certes, mais également environnementale, et ces différentes dimensions irriguent les champs de compétences des collectivités territoriales, d'où l'importance d'une politique publique locale solide et cohérente. Or, l'action publique locale n'est pas convenablement articulée, ce qui peut se comprendre au regard de l'enchevêtrement de compétences si caractéristique de la lutte contre le mal-logement au sens large.

825. Au croisement de compétences de chaque échelon territorial, la lutte contre la précarité énergétique trouve des interlocuteurs à chaque échelle décentralisée. En effet, la stratégie des « blocs de compétences » à l'œuvre dans la répartition des prérogatives à assumer au niveau local présente des limites, en particulier pour des domaines aussi vastes que peut l'être celui de l'habitat. L'action publique locale est ainsi cloisonnée en raison de la sectorisation des compétences locales : le département est chef de file en matière de contribution à la résorption de la précarité énergétique et d'action sociale, mais la région et le bloc communal ont aussi leur rôle à jouer en matière d'habitat – y compris, donc, de précarité énergétique –. C'est même vers l'intercommunalité qu'il faut se tourner pour trouver des plans précis et élaborés à l'échelle de bassins de vie, tels que le PLH ; c'est également auprès d'elle que les personnes en situation de précarité énergétique sont censées bénéficier d'un accompagnement à la rénovation thermique, grâce aux guichets. Seulement, un sujet aussi transversal que peut l'être celui de la précarité énergétique ne peut pas être traité par le biais d'une action publique compartimentée, sauf à se satisfaire de l'absence de coordination des stratégies locales. Cette option n'étant pas viable compte tenu des objectifs de rénovation que les pouvoirs publics cherchent à remplir, le caractère pluridimensionnel de la précarité énergétique doit justifier un décroisement de l'action publique locale.

826. Au croisement de compétences de chaque échelon territorial, la lutte contre la précarité énergétique nécessite, malgré tout, d'être placée sous la responsabilité d'une

collectivité clairement identifiée. Cependant, si le souhait de désigner l'intercommunalité comme pilote des politiques locales du logement semble majoritaire, il n'est pas unanime, et le département serait alors un concurrent sérieux. Quoi qu'il en soit, une véritable territorialisation de l'action publique est impérative en matière d'habitat : l'État ne doit pas se désengager, mais la gouvernance territoriale doit être renforcée. Plus précisément, les institutions locales doivent pouvoir adapter les politiques fixées au niveau national, car chaque territoire présente ses spécificités démographiques, sociales ou encore environnementales. Pour ce faire, l'échelon intercommunal semble tout à fait approprié, notamment en raison de la possibilité qui lui est offerte d'obtenir le statut d'AOH ; en tout état de cause, le département ne serait sans doute pas l'échelon idéal, en dépit de ses chefs de filât en matière de contribution à la résorption de la précarité énergétique et d'action sociale. Cela dit, l'un n'empêche pas l'autre, puisque le chef de file ne détient pas de compétence exclusive sur un champ de l'action publique, il doit seulement organiser les modalités de l'action commune des collectivités sur ce point. D'ailleurs, les chefs de filât du département le rendent parfaitement légitime à devenir lui-même AOH en cas de carence de l'intercommunalité. *In fine*, la cohérence de l'action publique impose une adaptation constante du droit aux particularités territoriales.

CONCLUSION DU TITRE I

827. Pour restructurer la lutte contre la précarité énergétique, il faut procéder à une régénération de l'action normative, faute de quoi les objectifs de rénovation visés par les pouvoirs publics ne seront jamais atteints. Deux échelles doivent être concernées par ce processus : celle de l'État et de l'Union européenne, et celle des collectivités territoriales.

828. Au niveau national, les politiques et les stratégies en matière de logement ne trouveront pas de concrétisation sans une réorganisation, d'abord, du pilotage interne. En effet, l'État est encore très – voire trop – présent, mais son action est imparfaite et ralentie par un pilotage institutionnel tout à fait illisible, pour ne pas dire incompréhensible. Des efforts ont été faits, et doivent être poursuivis, tout particulièrement en nommant un ministre du Logement de plein exercice. Sinon, comment concevoir un pilotage institutionnel interne efficace ? Cela pourrait d'ailleurs permettre de repenser le pilotage stratégique interne qui, en l'état du droit, n'est ni cohérent, ni payant ; la stratégie décidée au niveau central se doit d'être multidimensionnelle et stable, et accompagnée de moyens conséquents. L'État doit, en somme, réellement s'engager dans la lutte contre la précarité énergétique. Au niveau européen, un tel engagement est également attendu, même s'il faut reconnaître que l'Union s'investit de plus en plus ; toutefois, il est encore trop tôt pour se prononcer sur les résultats de la très récente politique de rénovation des bâtiments européens, au demeurant critiquable sur des aspects décisifs, à la manière de l'absence d'homogénéité des stratégies poursuivies par les divers États membres. Pourtant, l'Union européenne doit devenir une alliée de la lutte contre la précarité énergétique, car les normes et objectifs qu'elle impose sont une feuille de route que les États sont supposés respecter. Autrement dit, plus ces objectifs et les moyens accordés pour les atteindre sont importants, plus les pays membres, dont la France, sont dans l'obligation d'agir – pour ce qui relève des compétences de l'Union –.

829. Au niveau local, l'État doit demeurer présent pour garantir, notamment, l'équité entre les territoires. Parallèlement, il faut passer outre la sectorisation des compétences locales, dépasser la logique des « blocs de compétences », pour concevoir une action

publique transversale et globale contre la précarité énergétique. Cette dernière étant un sujet pouvant intéresser différentes prérogatives de différentes collectivités, ou groupements de collectivités, elle se place au croisement de compétences de chaque échelon territorial, ce qui nuit à la mise en œuvre d'une action coordonnée au niveau local. Il faut, dès lors, choisir l'échelon territorial le plus adapté et en la matière, l'intercommunalité pourrait être la candidate idéale. Être en mesure d'identifier une personne publique spécialisée dans le domaine de l'habitat est une condition *sine qua non* à l'accélération du processus de rénovation thermique et de sortie de la précarité énergétique. Il faudra également que le département reste une alternative partout où les intercommunalités ne seront pas en mesure d'assumer une telle responsabilité. Par conséquent, il faudra choisir entre la cogestion nationale et locale des politiques publiques de l'habitat, et la décentralisation. Cependant, force est de constater que le projet de loi annoncé par le Gouvernement prend un tel retard, en raison du contexte institutionnel qui a suivi la dissolution de l'Assemblée nationale en juin 2024¹⁵⁰¹, qu'il interroge sur la réelle volonté d'une décentralisation.

830. Cette régénération de l'action normative est un préalable indispensable à la restructuration de la lutte contre la précarité énergétique ; la seconde étape est celle de la consolidation de l'action matérielle.

¹⁵⁰¹ Le 9 juin 2024, le Président de la République, Emmanuel MACRON, a utilisé l'art. 12 de la Constitution pour dissoudre l'Assemblée nationale, à la suite des élections européennes ; D. du 9 juin 2024 portant dissolution de l'Assemblée nationale, JORF n°0134 du 10 juin 2024, texte n°1.

TITRE II : POUR UNE CONSOLIDATION DE L'ACTION MATÉRIELLE

831. Une régénération de l'action normative doit s'accompagner d'une consolidation de l'action matérielle. Par « consolidation », il faut ici parler de l'« *action de rendre plus ferme, plus solide, plus stable ; résultat de cette action* »¹⁵⁰². En effet, il ne s'agit pas de faire table rase de l'existant, mais plutôt de le perfectionner et, en l'espèce, de le consolider. De plus, le terme « matériel » doit s'entendre comme ce « *qui existe de façon concrète ; qui est appliqué aux choses tangibles, par opposition à Formel* »¹⁵⁰³ ; ou comme ce « *qui a trait à la réalisation concrète de quelque chose* »¹⁵⁰⁴. En conséquence, l'action matérielle doit être comprise comme la « *manière d'agir* »¹⁵⁰⁵ en matière de lutte contre la précarité énergétique par des procédés concrets, qu'il s'agisse de programmes ou autres missions de service public.

832. En droit positif, un service public de la rénovation de l'habitat se met en place depuis peu et à la lecture de son intitulé, il pourrait être estimé que la lutte contre la précarité énergétique fait partie de ses missions. C'est le cas dans une certaine mesure, puisque ce service public se concentre beaucoup sur les aides à la rénovation thermique. La forme d'une activité de service public – et tout particulièrement son régime – est, par ailleurs, particulièrement intéressante pour prendre en charge cette politique publique, d'autant que la mission de rénovation de l'habitat entre dans les critères nécessaires à la labellisation de « service public ». Un développement du service public de la rénovation de l'habitat pourrait donc contribuer à la lutte contre la précarité énergétique (**Chapitre 1**).

833. Cependant, la décision de développer ce service public pourrait seulement *contribuer* à la lutte contre la précarité énergétique, sans pour autant la *résorber*. Effectivement, comme son nom l'indique, le service public de la rénovation de l'habitat est le point d'entrée pour effectuer divers travaux d'amélioration de l'habitat – et, en l'occurrence, il permet la

¹⁵⁰² CNRTL, « Consolidation », [en ligne].

¹⁵⁰³ DICTIONNAIRE DE L'ACADEMIE FRANÇAISE, 9^{ème} éd., « Matériel, -elle », [en ligne].

¹⁵⁰⁴ LAROUSSE, « Matériel, matérielle », *Dictionnaire*, [en ligne].

¹⁵⁰⁵ DICTIONNAIRE DE L'ACADEMIE FRANÇAISE, 9^{ème} éd., « Action », *préc.*

délivrance de plusieurs aides (par exemple, d'adaptation du logement au handicap) –. Toutefois, la précarité énergétique est une forme très particulière de mal-logement, qui doit être traitée comme telle, notamment et surtout au regard de l'enjeu social qui l'accompagne. Or, c'est une dimension qui fait justement défaut au service public de la rénovation de l'habitat. Dès lors, sans doute faudrait-il dépasser ce service public pour résorber la précarité énergétique (**Chapitre 2**).

CHAPITRE 1 : DEVELOPPER LE SERVICE PUBLIC DE LA RENOVATION DE L'HABITAT POUR CONTRIBUER A LA LUTTE CONTRE LA PRECARITE ENERGETIQUE

834. Porté par l'ambition d'une rénovation massive du parc immobilier privé français, et depuis longtemps alerté par les acteurs en charge de la lutte contre la précarité énergétique en particulier, et des politiques publiques de rénovation en général, au sujet de l'illisibilité et de la complexité des normes et autres dispositifs en vigueur, le Gouvernement a lancé une concertation au sujet du futur de France Renov'¹⁵⁰⁶. Le but affiché est celui d'une pleine effectivité du service public de la rénovation de l'habitat (SPRH), venu réformer le service public de la performance énergétique de l'habitat (SPPEH). La forme d'une mission de service public a donc été conservée pour poursuivre la lutte contre la précarité énergétique et remplir les objectifs de rénovation thermique. Il s'agit là d'une piste sérieuse, qui présente un réel intérêt et qui pourrait, effectivement, donner un nouvel élan à ces deux politiques publiques.

835. En premier lieu, les pouvoirs publics ne se trompent pas en choisissant la forme d'une mission de service public, car la rénovation de l'habitat répond aux critères d'identification de celui-ci : si l'intérêt général de cette activité est évident et que, de surcroît, elle est dépendante d'une personne publique et soumise au droit public, difficile de lui refuser une telle labellisation de service public. En revanche, ce SPRH est encore très récent, et une période de recul sera nécessaire pour estimer si le respect théorique de ces critères s'est correctement matérialisé en pratique. Autrement dit, s'il s'agit bien d'une mission d'intérêt général, tous les efforts devront être fournis pour assurer un pilotage efficace du SPRH (**Section 1**).

836. En second lieu, en choisissant la forme d'une mission de service public, les pouvoirs publics soumettent la rénovation de l'habitat au régime du service public, lequel présente

¹⁵⁰⁶ FRANCE RENOV', « Pour un pacte territorial entre l'État et les collectivités sur le service public de la rénovation de l'habitat France Renov' », doss. de concertation, mai 2023, p. 3, [en ligne] ; v. aussi, MIN. DE LA TRANSITION ECOLOGIQUE ET DE LA COHESION DES TERRITOIRES, « Rénovation thermique : le Gouvernement lance une concertation sur le futur de France Renov' », comm. de presse, 11 mai 2023, [en ligne].

des atouts certains : pour intensifier cette rénovation de l'habitat, l'obligation de respecter les grands principes de gestion – ou « Lois » – du service public pourrait, entre autres, aider à la résolution de la problématique des zones blanches, c'est-à-dire les zones dans lesquelles aucun guichet n'existe pour renseigner et accompagner les usagers dans la rénovation de leur logement. Or, leur persistance contrevient aux exigences de continuité et d'égalité qui s'imposent à toute mission de service public. En revanche, la forme de l'activité de service public ne soustrait pas la rénovation de l'habitat aux exigences du droit de la concurrence, raison pour laquelle il faudra être particulièrement attentif aux différentes conséquences que ce droit emporte, surtout en matière de prévention des conflits d'intérêts (**Section 2**).

SECTION 1 : L'INTERET DE CHOISIR LA FORME D'UNE ACTIVITE DE SERVICE PUBLIC : LA RENOVATION DE L'HABITAT REpond AUX CRITERES D'IDENTIFICATION DU SERVICE PUBLIC

837. Les critères que le service public doit traditionnellement satisfaire sont remplis par l'action publique menée en faveur de la rénovation de l'habitat, puisqu'il s'agit bien – comme le service public de la performance énergétique de l'habitat « avant » lui – d'une mission d'intérêt général dépendante d'une personne publique et soumise au droit public (§1). En revanche, une concrétisation de cette conformité aux critères est fortement attendue, afin que la pratique confirme la théorie : l'enjeu est de parvenir à organiser ce service public tant du point de vue, notamment, de la répartition des compétences locales, que de la méthode de contractualisation choisie pour son implantation sur le territoire national (§2).

Paragraphe 1 : Une mission d'intérêt général dépendante d'une personne publique et soumise au droit public

838. La rénovation de l'habitat peut être considérée comme une mission de service public au regard des critères matériel, organique et fonctionnel : c'est déjà le cas du service public de la performance énergétique de l'habitat (A), et cela ne changera pas pour le service public réformé de la rénovation de l'habitat (B).

A. Le service public de la performance énergétique de l'habitat répond déjà à la définition du service public

839. Le service public de la rénovation de l'habitat n'est pas tout à fait nouveau ; en réalité, avant cet autrement nommé « SPRH », il existait déjà un service public de la performance énergétique de l'habitat. **Institué par la loi dite Brottes de 2013**¹⁵⁰⁷, et complété par la loi

¹⁵⁰⁷ L. n°2013-312 du 15 avr. 2013 visant à préparer la transition vers un système énergétique sobre et portant diverses dispositions sur la tarification de l'eau et sur les éoliennes, *préc.*, art. 12.

TECV de 2015¹⁵⁰⁸, ce SPPEH vise « à favoriser la mise en œuvre des objectifs de rénovation et d'amélioration de la performance énergétique des bâtiments, et donc à la réalisation de l'objectif de maîtrise de la demande d'énergie »¹⁵⁰⁹. Cependant, c'est avec la **loi Climat et résilience de 2021**¹⁵¹⁰ que le SPPEH sera vraiment précisé, notamment aux articles L. 232-1 et suivants du code de l'énergie ; ce premier article dispose que « le service public de la performance énergétique de l'habitat vise à accroître le nombre de projets de rénovation énergétique et à encourager les rénovations performantes et les rénovations globales, définies au 17° bis de l'article L. 111-1 du code de la construction et de l'habitation¹⁵¹¹. Il assure l'information, le conseil et l'accompagnement des consommateurs souhaitant diminuer leur consommation énergétique. Le service public de la performance énergétique de l'habitat favorise la mobilisation des professionnels et du secteur bancaire, l'animation d'un réseau de professionnels et d'acteurs locaux et la mise en place d'actions facilitant la montée en compétences des professionnels ». Puis, un décret de 2022 est venu définir les modalités d'application de cette loi¹⁵¹².

840. Le SPPEH devait permettre la **mise en place d'un guichet unique** afin, essentiellement, d'orienter les ménages en matière de rénovation énergétique. Pour être plus

¹⁵⁰⁸ L. n°2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte, *préc.*, art. 22.

¹⁵⁰⁹ LAMOUREUX (M.), « Droit de l'énergie », *LGDJ*, coll. Précis Domat, 2^{ème} éd., 2022, p. 814.

¹⁵¹⁰ L. n°2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets, *préc.*, art. 164 et s.

¹⁵¹¹ « 17° bis Rénovation énergétique performante : la rénovation énergétique d'un bâtiment ou d'une partie de bâtiment à usage d'habitation est dite performante lorsque des travaux, qui visent à assurer des conditions satisfaisantes de renouvellement de l'air, permettent de respecter les conditions suivantes : a) Le classement du bâtiment ou de la partie de bâtiment en classe A ou B au sens de l'article L. 173-1-1 ; b) L'étude des six postes de travaux de rénovation énergétique suivants : l'isolation des murs, l'isolation des planchers bas, l'isolation de la toiture, le remplacement des menuiseries extérieures, la ventilation, la production de chauffage et d'eau chaude sanitaire ainsi que les interfaces associées. Toutefois, par exception, une rénovation énergétique est dite performante en application du premier ou de l'avant-dernier alinéa du présent 17° bis : - pour les bâtiments qui, en raison de leurs contraintes techniques, architecturales ou patrimoniales ou de coûts manifestement disproportionnés par rapport à la valeur du bien, ne peuvent pas faire l'objet de travaux de rénovation énergétique permettant d'atteindre un niveau de performance au moins égal à celui de la classe B, lorsque les travaux permettent un gain d'au moins deux classes au sens de l'article L. 173-1-1 et que les six postes de travaux précités ont été traités ; - pour les bâtiments de classe F ou G avant travaux au sens du même article L. 173-1-1, lorsqu'ils atteignent au moins la classe C après travaux et que les six postes de travaux précités ont été étudiés. Une rénovation énergétique performante est qualifiée de globale lorsqu'elle est réalisée dans un délai maximal ne pouvant être fixé à moins de dix-huit mois pour les bâtiments ou parties de bâtiment à usage d'habitation ne comprenant qu'un seul logement ou à moins de vingt-quatre mois pour les autres bâtiments ou parties de bâtiment à usage d'habitation et lorsque les six postes de travaux précités ont été traités. Un décret en Conseil d'État précise les critères relatifs aux contraintes et aux coûts justifiant l'exception prévue au cinquième alinéa du présent 17° bis. Il fixe les délais prévus à l'avant-dernier alinéa du présent 17° bis » ; l'art. L. 173-1-1 du code de la construction et de l'habitation est celui dans lequel figure un tableau des différentes catégories dans lesquelles peuvent être classés les bâtiments ou parties de bâtiment, de la classe A (Extrêmement performants) à la classe G (Extrêmement peu performants).

¹⁵¹² D. n°2022-1035 du 22 juill. 2022 pris pour application de l'article 164 de la loi n°2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets, *JORF* n°0169 du 23 juill. 2022, texte n°27 ; v. art. R. 232-1 et s. du code de l'énergie.

précis, « *initialement, la consistance du SPPEH était définie uniquement à l'article L. 232-1 du Code de l'énergie selon trois missions : l'accompagnement des consommateurs souhaitant diminuer leur consommation énergétique, l'assistance des propriétaires et des locataires dans la réalisation des travaux d'amélioration de la performance énergétique de leur logement et la fourniture d'informations et de conseils personnalisés* »¹⁵¹³. Il faudra attendre la loi TECV de 2015¹⁵¹⁴ pour que, par l'insertion du nouvel article L. 232-2 dans le code de l'énergie, les missions entrant dans le champ de ce service public soient détaillées, qu'elles soient obligatoires¹⁵¹⁵ ou facultatives¹⁵¹⁶.

841. Les guichets devant permettre la mise en œuvre de ce SPPEH prenaient le nom de « **plateformes territoriales de la rénovation énergétique** » (**PTRE**) ; le SPPEH devait s'appuyer sur ce réseau de PTRE, dont les conditions ont été définies dans plusieurs lois successives : « [...], le SPPEH s'appuie sur "réseau de plateformes territoriales de la rénovation énergétique", dont les conditions ont été définies par la loi "Transition énergétique" du 17 août 2015¹⁵¹⁷ et modifiées par les lois "LCAP" du 7 juillet 2016¹⁵¹⁸, "Climat et résilience", du 22 août 2021¹⁵¹⁹ et

¹⁵¹³ FARINEAU (CH.), DEGREMONT (A.), « Les contours du service public de la performance énergétique de l'habitat », *Seban Avocats*, 23 juill. 2020, [en ligne].

¹⁵¹⁴ L. n°2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte, *préc.*

¹⁵¹⁵ « I.- Le service public de la performance énergétique de l'habitat comporte un réseau de guichets d'information, de conseil et d'accompagnement, sous réserve de l'article L. 232-3, à la rénovation énergétique, dont les compétences techniques, juridiques, financières et sociales sont équivalentes sur l'ensemble du territoire national. Ce service public peut être assuré par les collectivités territoriales et leurs groupements, à leur initiative et avec leur accord. [...] » ; l'art. L. 232-3 du code de l'énergie dispose que « dans le cadre du service public de la performance énergétique de l'habitat, le consommateur peut bénéficier d'une mission d'accompagnement comprenant, lorsque cela est nécessaire, un appui à la réalisation d'un plan de financement et d'études énergétiques ainsi qu'une assistance à la prospection et à la sélection des professionnels. Cette mission peut comprendre une évaluation de la qualité des travaux réalisés par ces professionnels. Cette mission d'accompagnement est réalisée par des opérateurs agréés, pour une durée de cinq ans renouvelable par décision expresse, par l'État ou l'Agence nationale de l'habitat. Ces opérateurs présentent des garanties suffisantes et disposent d'une organisation, de compétences et de moyens appropriés. Ils mettent en place et appliquent des procédures assurant leur indépendance et leur impartialité en termes de ressources et d'organisation. Cette mission d'accompagnement est réalisée en lien avec les guichets mentionnés au I de l'article L. 232-2 et, le cas échéant à leur initiative et avec leur accord, en lien avec les collectivités territoriales ou leurs groupements contribuant au service public de la performance énergétique de l'habitat. Ces guichets, collectivités territoriales ou groupements peuvent être les opérateurs mentionnés au deuxième alinéa du présent article. [...] ».

¹⁵¹⁶ « II.- Les guichets proposent un service indépendant d'information, de conseil et d'accompagnement, sous réserve de l'article L. 232-3, des maîtres d'ouvrage privés, qu'ils soient propriétaires, locataires ou syndicats de copropriétaires, et de leurs représentants. Ils présentent les aides nationales et locales à la rénovation, notamment énergétique. Ils peuvent également assurer leur mission d'information de manière itinérante, notamment en menant des actions d'information à domicile, sur des périmètres ciblés et concertés avec la collectivité territoriale de rattachement. [...] ».

¹⁵¹⁷ L. n°2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte, *préc.*, art. 22.

¹⁵¹⁸ L. n°2016-925 du 7 juill. 2016 relative à la liberté de création, à l'architecture et au patrimoine, art. 80, JORF n°0158 du 8 juill. 2016, texte n°1.

¹⁵¹⁹ L. n°2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets, *préc.*, art. 164.

"3DS", du 21 février 2022¹⁵²⁰ »¹⁵²¹. Ces guichets territoriaux sont, au niveau central, encadrés par l'État et l'Anah ; leur nom a également évolué, engendrant une complexité dont la lutte contre la précarité énergétique se serait d'ailleurs bien passée. Effectivement, « *lors de la mise en place progressive des Points Rénovation Info Service (PRIS) entre 2010 et 2013, le réseau d'information et conseil aux particuliers et professionnels était organisé en 3 orientations distinctes et complémentaires : [...]* »¹⁵²² : il s'agissait des PRIS « EIE », anciennement Espaces info-énergie (en place depuis 2001 grâce à une expérimentation de l'ADEME¹⁵²³), des PRIS « Anah » (comprenant des services déconcentrés, des ADIL et des collectivités délégataires des aides à la pierre) et des ADIL¹⁵²⁴. Pour tenter de rendre plus lisible cette organisation d'acteurs, « *la mise en place du réseau FAIRE en 2018 avait pour objectif le regroupement sous une marque unique de tous les acteurs de la rénovation énergétique (y compris les professionnels de la rénovation)* »¹⁵²⁵.

842. L'intention louable de développer une politique de rénovation énergétique cachait cependant des **défauts majeurs**, et même « *deux décennies de cheminement tortueux* »¹⁵²⁶. Les guichets étaient finalement souvent pris en charge par des associations écologistes, subventionnées par l'ADEME, même si les collectivités étaient incitées à contribuer financièrement à cette mission¹⁵²⁷. Toutefois, « *ce réseau de guichets s'étend progressivement à la quasi-intégralité du territoire sans néanmoins suivre de cadre strict. Soumis aux **contraintes et aléas budgétaires de l'Ademe**, le "réseau" des espaces info énergie demeure fragile et seul le recours accru aux financements des collectivités permet son maintien (le plus souvent plusieurs niveaux de collectivités interviennent en même temps, comme le département et la région ou l'intercommunalité et la région)* »¹⁵²⁸ ;

¹⁵²⁰ L. n°2022-217 du 21 fév. 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale, *préc.*, art. 160.

¹⁵²¹ Rapp. n°522 (2022-2023) fait par Mme Dominique ESTROSI SASSONE au nom de la commission des affaires économiques sur la proposition de loi visant à résorber la précarité énergétique, enregistré à la Présidence du Sénat le 12 avr. 2023, p. 17, [en ligne].

¹⁵²² FRANCE RENOV', « Pour un pacte territorial entre l'État et les collectivités sur le service public de la rénovation de l'habitat France Rénov' », *préc.*, p. 3.

¹⁵²³ V. not., CONSTANTIN (E.), « 5. Développement économique et rénovation énergétique. De quelques effets de l'agentification et de la décentralisation », in *Dans la machine de l'État*, Gallimard, coll. Le Débat, 2023, p. 108.

¹⁵²⁴ FRANCE RENOV', « Pour un pacte territorial entre l'État et les collectivités sur le service public de la rénovation de l'habitat France Rénov' », *préc.*, p. 3.

¹⁵²⁵ *Ibid.*

¹⁵²⁶ CONSTANTIN (E.), « 5. Développement économique et rénovation énergétique. De quelques effets de l'agentification et de la décentralisation », in *Dans la machine de l'État*, *préc.*, p. 108.

¹⁵²⁷ *Ibid.*

¹⁵²⁸ *Ibid.*, pp. 108-109.

de surcroît, il existait aussi, à la même époque, un autre réseau : « *celui assuré par les antennes départementales d'une autre agence, l'Anah, [...], qui dépend d'un autre ministère, celui du Logement* »¹⁵²⁹. Ce réseau était pris en charge par l'État, et plus précisément par ses directions départementales des territoires (DDT)¹⁵³⁰.

843. L'intention louable d'aller au-delà du développement d'une politique de rénovation énergétique, par la création d'un véritable service public, cachait encore des imperfections particulièrement importantes : « *dénuée de toute anticipation budgétaire ou opérationnelle, la loi ne prévoit aucune modalité de financement ni de déploiement concret de ce service public et charge alors les gouvernements du quinquennat suivant de se débrouiller...* »¹⁵³¹. En somme, **ce service public n'avait aucun moyen de se matérialiser**, et le mouvement des Gilets jaunes de 2018 n'a pas permis aux associations de collectivités, contrairement à leurs attentes, d'obtenir une part de la taxe carbone pour financer la transition écologique à leur échelle. Les EIE sont, à cette période, devenus les espaces FAIRE¹⁵³², mais ces derniers ne trouveront pas davantage de soutien politique au niveau central. C'est à ce moment-là que le programme SARE – service d'accompagnement pour la rénovation énergétique – sera créé¹⁵³³ : instauré par un arrêté du 5 septembre 2019¹⁵³⁴ – modifié par un arrêté du 17 décembre 2022¹⁵³⁵ –, il est porté par l'ADEME et co-porté par la région¹⁵³⁶. Son objectif est « *la mise en œuvre d'actions d'information et d'accompagnement en faveur de la rénovation énergétique des logements et des petits locaux tertiaires privés, sur tout le territoire* »¹⁵³⁷ ; « *le programme s'inscrit dans la stratégie de déploiement de la marque "FAIRE"* »¹⁵³⁸. Or, l'intention est toujours louable, mais également toujours pourvue de défauts majeurs : en l'espèce, le développement de ce programme dépend d'un co-financement entre le dispositif des CEE, qui apporte d'ailleurs

¹⁵²⁹ *Ibid.*, p. 109.

¹⁵³⁰ *Ibid.*

¹⁵³¹ *Ibid.*

¹⁵³² *Ibid.*, p. 110.

¹⁵³³ *Ibid.*

¹⁵³⁴ Arrêté du 5 sept. 2019 portant validation du programme « Service d'accompagnement pour la rénovation énergétique » dans le cadre du dispositif des certificats d'économies d'énergie, JORF n°0209 du 8 sept. 2019, texte n°12.

¹⁵³⁵ Arrêté du 17 décembre 2022 portant modification du programme « Service d'accompagnement pour la rénovation énergétique » dans le cadre du dispositif des certificats d'économies d'énergie, JORF n°0298 du 24 déc. 2022, texte n°133.

¹⁵³⁶ MIN. DE LA TRANSITION ECOLOGIQUE ET DE LA COHESION DES TERRITOIRES, « SARE - Service d'accompagnement pour la rénovation énergétique », mis à jour le 7 avr. 2023, [en ligne].

¹⁵³⁷ *Ibid.*

¹⁵³⁸ *Ibid.*

la plus grande partie du financement, et les fonds apportés par les collectivités, leurs groupements et l'Union européenne¹⁵³⁹ ; et « *une collectivité souhaitant intégrer ce programme doit abonder a minima le montant reçu sous forme de CEE* »¹⁵⁴⁰. Le pilotage national du programme SARE revient en outre à l'ADEME, étant entendu que c'est l'Anah qui, de son côté, délivre MaPrimeRénov'¹⁵⁴¹. En résumé, « *le déploiement du programme a révélé l'éclatement de l'organisation locale de l'État sur le sujet de la rénovation énergétique ainsi que la coexistence de dispositifs d'accompagnement parallèles. [...]. [...], aucune convergence opérationnelle n'était prévue entre les guichets "SARE" et l'Anah, qu'il s'agisse de la distribution nationale de MaPrimeRénov' ou du principal programme territorialisé de l'Anah, le programme "Habiter Mieux". Pire, ce dernier contient également un service d'orientation et d'accompagnement des ménages qui font des travaux de rénovation. Le programme Habiter Mieux s'appuie en effet sur sa mécanique propre de cofinancement Anah-collectivités, qui se déploie préférentiellement à l'échelle intercommunale ou départementale et non régionale !* »¹⁵⁴².

844. Pour finir, la forme d'une mission de service public gardait quand même un intérêt, et il a pu être suggéré qu'un **rapprochement entre le SPPEH et le service public de la fourniture d'électricité** pourrait servir la lutte contre la précarité énergétique : « *Le contrat de concession pourrait constituer un instrument de liaison entre des services publics distincts impliquant une même catégorie d'acteurs. En ce sens, un rapprochement pourrait être envisagé entre les services publics de la fourniture d'électricité et de la performance énergétique de l'habitat dans la concession de fourniture d'électricité* »¹⁵⁴³. Effectivement, les autorités étant ici les mêmes, les auteurs estimaient que leurs interventions « [pouvaient] [...] *tendre à maîtriser la demande d'énergies de réseau des personnes en situation de précarité* »¹⁵⁴⁴ par, justement, l'aide à la réalisation de travaux de rénovation thermique¹⁵⁴⁵. Plus précisément, la convention de fourniture d'électricité

¹⁵³⁹ AGIR POUR LA TRANSITION ECOLOGIQUE, « Construction et rénovation écoresponsables », [en ligne].

¹⁵⁴⁰ *Ibid.*

¹⁵⁴¹ CONSTANTIN (E.), « 5. Développement économique et rénovation énergétique. De quelques effets de l'agentification et de la décentralisation », in *Dans la machine de l'État, préc.*, p. 111.

¹⁵⁴² *Ibid.*, pp. 112-113.

¹⁵⁴³ DELZANGLES (H.), KROLIK (CH.), « XII. Les évolutions des relations entre les autorités concédantes et leurs concessionnaires face au smart grid : du smart grid à la smart city », in *DGCT Collectivités territoriales et énergie : ambitions et contradictions* (dir. GRALE), *Le Moniteur*, 2013, pp. 214-215.

¹⁵⁴⁴ *Ibid.*, p. 215.

¹⁵⁴⁵ *Ibid.* : « *Leur soutien se traduit dans une prise en charge, de tout ou partie, des travaux d'isolation, de régulation thermique ou de régulation de la consommation d'énergies de réseau, ou l'acquisition d'équipements domestiques à faible consommation. Ces aides font l'objet de conventions avec les bénéficiaires et peuvent donner lieu à la délivrance de certifications d'économies d'énergie* ».

serait le cadre juridique dans lequel seraient actées les modalités de réalisation, à la charge du concessionnaire, d'opérations matérielles et de programmes d'information et de formation en faveur de la maîtrise de la demande d'énergie. Ce serait une concrétisation, une matérialisation contractuelle, et la loi elle-même prévoit, à l'article 2224-31 du CGCT, qu'un décret puisse fixer les conditions dans lesquelles les autorités concédantes peuvent faire prendre en charge par le concessionnaire de telles opérations de maîtrise de la demande d'énergie¹⁵⁴⁶. De plus, les opérateurs chargés de la distribution publique d'électricité étant soumis au régime des CEE, un rapprochement des deux missions de service public présentait une réelle pertinence : « [...] *en complément de sa fonction originelle, la convention de fourniture d'électricité pourrait servir les intérêts des autorités concédantes dans leurs actions relevant de la performance énergétique de l'habitat, de leur concessionnaire qui pourrait y voir un moyen de concrétiser ses obligations, ainsi que bien évidemment des usagers* »¹⁵⁴⁷. Cette thèse n'est d'ailleurs pas sans rappeler le problème fondamental de la lutte contre la précarité énergétique, à savoir l'incohérence dans l'exercice des compétences : en l'espèce, « *l'approche administrative de la smart city insiste sur la nécessaire interconnexion des services publics pour renforcer leur efficacité* »¹⁵⁴⁸. Et, rattachées aux *smart grids*, les *smart cities* peuvent constituer des instruments de repérage et de contrôle des consommations énergétiques par l'intermédiaire des réseaux intelligents. L'idée serait de synchroniser la production et la distribution d'énergie en tenant compte de la consommation réelle des usagers, en temps réel. Précisons que les *smart cities* présentent en outre l'intérêt de ne pas se limiter à l'énergie (transports publics, dématérialisation administrative, eau, etc.).

845. Avant même l'émergence de l'idée de créer un SPRH, il existait donc déjà un service public, focalisé sur la performance énergétique de l'habitat ; « *il est d'ailleurs symptomatique que les cent cinquante citoyens inscrivent parmi leurs propositions la création d'un service public de la rénovation, en toute ignorance et méconnaissance de celui qui existe déjà et commence à se structurer* »¹⁵⁴⁹. En instituant ce service public « initial », **les pouvoirs publics ont toutefois omis de le doter des capacités nécessaires à la gestion efficace d'une mission d'intérêt général**. C'est

¹⁵⁴⁶ *Ibid.*

¹⁵⁴⁷ *Ibid.*

¹⁵⁴⁸ *Ibid.*, p. 213.

¹⁵⁴⁹ CONSTANTIN (E.), « 5. Développement économique et rénovation énergétique. De quelques effets de l'agentification et de la décentralisation », in *Dans la machine de l'État, préc.*, p. 114.

en effet de cela qu'il s'agissait : une mission d'intérêt général, au vu des conséquences que peut présenter un parc immobilier non rénové et des bénéfices que l'on peut tirer de travaux de rénovation, notamment pour la transition écologique ; une mission dépendante d'une personne publique, par le pilotage central qui était prévu et la prise en charge locale ; une mission soumise au droit public.

846. Pour autant, la forme que ce SPPEH prenait n'était absolument pas satisfaisante et ne permettait pas, par exemple, d'assurer une réelle continuité du service et l'égalité des territoires. Pour l'ensemble de ces raisons, l'État a donc décidé de réorganiser cette mission de service public, étape préalable de toute façon incontournable pour espérer atteindre les objectifs de rénovation qu'il s'est fixés.

B. Le service public réformé de la rénovation de l'habitat répond toujours à la définition du service public

847. Le service public de la rénovation de l'habitat répond manifestement aux trois critères du service public (1), et pour le matérialiser plus clairement qu'auparavant, les pouvoirs publics ont procédé à des modifications institutionnelles (2).

1. Une adéquation incontestable avec les critères du service public

848. Ce nouveau service public qu'est le SPRH est amené à remplacer le SPPEH, raison pour laquelle nous allons davantage nous attarder dessus, et sur les éléments qui nous laissent penser que cette forme rénovée répond toujours à la définition même du service public.

849. **En premier lieu, il s'agit bel et bien d'une mission d'intérêt général**, et ce critère matériel est sans doute la raison d'être du service public : « *Voilà bien l'élément de la notion de service public qui, en apparence, souffre le moins la contestation car l'intérêt général se présente bien comme le dénominateur commun de tous les services publics, il en constitue le but et l'élément*

constant »¹⁵⁵⁰. Et, « pour Hauriou, c'est la puissance de l'État qui caractérise ce dernier et qui doit constituer la pierre angulaire du droit public. La puissance publique doit cependant être mise en œuvre uniquement pour la satisfaction de l'intérêt général, qui reste le but de tout service public »¹⁵⁵¹.

850. En l'occurrence, **les pouvoirs publics eux-mêmes ont décidé de faire de cette activité un service public**¹⁵⁵², et « ce sont ces derniers (législateur, pouvoir réglementaire, organes délibérants des collectivités locales) qui, au vu de circonstances de temps, de lieu, des besoins de la population, des conceptions qu'ils se font du rôle des personnes publiques et notamment de l'État, décident qu'une activité possédant un lien avec l'intérêt général doit être érigée en mission de service public car elle correspond justement, selon l'appréciation faite par ces pouvoirs publics, à partir de circonstances de droit et/ou de fait, à un besoin d'intérêt général caractérisé dont la satisfaction ne saurait être – selon eux – laissée à la seule initiative privée. L'intérêt général pour être reconnu comme but du service public doit donc être estampillé par la puissance publique »¹⁵⁵³. La rénovation de l'habitat doit être d'autant plus considérée comme une mission d'intérêt général qu'elle est imposée par l'Union européenne, et que la possibilité pour toute personne de disposer d'un logement décent est un OVC (sans citer les évidentes problématiques environnementales que les logements non rénovés soulèvent par ailleurs). En tout état de cause, « dans le domaine de l'énergie, l'intérêt général du service public de l'efficacité énergétique est obtenu grâce à une approche exergétique qui en devient l'objectif »¹⁵⁵⁴.

851. D'ailleurs, les acteurs ne semblent pas remettre en question ce caractère d'intérêt général, à la manière du CLER - Réseau pour la transition énergétique : pour lui, « [...], ***l'essence du SPRH est avant tout de contribuer à l'intérêt général, tant pour répondre aux besoins de confort de la population et lutter contre la précarité énergétique que pour atteindre les objectifs de la France en matière de rénovation du parc immobilier et tenir ses engagements climatiques*** »¹⁵⁵⁵. Et

¹⁵⁵⁰ LACHAUME (J.-F.), PAULIAT (H.), DEFFIGIER (C.), VIROT-LANDAIS (A.), « Droit des services publics », *LexisNexis*, 4^{ème} éd., 2021, p. 32.

¹⁵⁵¹ GUINARD (D.), « Réflexions actuelles sur la notion de service public », *Regards croisés sur l'Économie*, 2007/2, n°2, p. 37.

¹⁵⁵² V. not., FRANCE RENOV', « Pour un pacte territorial entre l'État et les collectivités sur le service public de la rénovation de l'habitat France Rénov' », *préc.*

¹⁵⁵³ LACHAUME (J.-F.), PAULIAT (H.), DEFFIGIER (C.), VIROT-LANDAIS (A.), « Droit des services publics », *préc.*, p. 36.

¹⁵⁵⁴ LORMETEAU (B.), « Chaleur et Droit » (dir. ROMI (R.)), thèse, droit, Université de Nantes, 2014, p. 323, §768.

¹⁵⁵⁵ CLER - RESEAU POUR LA TRANSITION ENERGETIQUE, « Pour une meilleure articulation des acteurs de la mise en œuvre du service public de la rénovation de l'habitat », 2022, p. 1, [en ligne].

d'ajouter qu'il est cosignataire d'une note de 2021¹⁵⁵⁶ visant à « *définir les grands principes d'un accompagnement à la rénovation énergétique au service de l'intérêt général* »¹⁵⁵⁷.

852. En second lieu, cette mission est dépendante d'une personne publique. Ce critère est essentiel, car « *la prise en compte de l'élément organique dans l'analyse des services publics conduit à faire un tri entre d'une part les activités d'intérêt général auxquelles peuvent prendre part les personnes privées, sous le contrôle des personnes publiques, et d'autres part les activités d'intérêt général ne pouvant être prises en charge que par des personnes publiques, l'enjeu de la distinction étant celui de la définition du régime juridique applicable à l'activité d'intérêt général, lequel, dans la conception classique, ne saurait être autre qu'un régime de droit public* »¹⁵⁵⁸ ; finalement, « *le service public, directement ou indirectement, relève en dernier ressort d'une autorité publique* »¹⁵⁵⁹.

853. Effectivement, le service public n'étant pas systématiquement pris en charge en régie, le lien avec la personne publique n'est parfois qu'indirect. Cependant, quoi qu'il en soit, cette dernière n'est jamais absente du service public, et sa présence est même obligatoire. S'agissant du SPRH, il est on ne peut plus lié aux personnes publiques, cela ne fait aucun doute : pour ne citer que quelques **exemples**, les collectivités territoriales interviennent à travers les OPAH/PIG et le programme SARE, deux mécanismes contractuels qui démontrent bien la volonté de ces dernières de prendre directement part à l'activité de rénovation de l'habitat. Plus encore, le programme SARE est « *co-porté par les collectivités Porteurs Associés (au nombre de 30) d'une part et l'État via l'ADEME depuis 2019, conjointement avec l'Anah depuis fin 2022* »¹⁵⁶⁰ ; les guichets précédents étaient déjà en lien avec des personnes publiques, notamment les PRIS « Anah », lesquels étaient constitués – entre autres – de collectivités délégataires des aides à la pierre. En tout état de cause, ce SPRH

¹⁵⁵⁶ V. not., CLERC - RESEAU POUR LA TRANSITION ENERGETIQUE, « Contribution sur l'accompagnateur rénov' : pour un accompagnement à la rénovation énergétique au service de l'intérêt général », juill. 2021, [en ligne].

¹⁵⁵⁷ CLERC - RESEAU POUR LA TRANSITION ENERGETIQUE, « Pour une meilleure articulation des acteurs de la mise en œuvre du service public de la rénovation de l'habitat », *préc.*, p. 2.

¹⁵⁵⁸ BERRANGER (DE) (TH.), VILLIERS (DE) (M.), « Droit public général », *LexisNexis*, 8^{ème} éd., 2020, p. 547.

¹⁵⁵⁹ WALINE (J.), « Droit administratif », *Dalloz*, coll. Précis, 28^{ème} éd., 2020, p. 408.

¹⁵⁶⁰ FRANCE RENOV', « Pour un pacte territorial entre l'État et les collectivités sur le service public de la rénovation de l'habitat France Rénov' », *préc.*, p. 1.

s'insère dans diverses compétences attribuées aux différents échelons de collectivités – et à leurs groupements – par la loi.

854. En somme, il y a bien un lien de dépendance à l'égard d'une personne publique dans le SPRH. Par exemple, le choix d'une gestion en **régie** place la personne publique au cœur de la gestion du SPRH, comme ce que l'on peut observer à Dunkerque : « *Anciennement un Espace Info-Énergie (EIE), ce guichet unique de l'habitat a toujours été mené en régie par la Communauté Urbaine de Dunkerque. L'organisation interne de l'ECFR¹⁵⁶¹ a évolué au fil des ans, puisqu'il est rattaché aujourd'hui au service habitat privé de l'EPCI et permet donc de rassembler l'ensemble des conseillers du guichet, les instructeurs des aides locales mais aussi les ETP délégataires Anah (puisque la Communauté Urbaine de Dunkerque est délégataire local de type 3¹⁵⁶² et instruit elle-même les dossiers de demande d'aides à la pierre liées aux financements Anah). Cette organisation centralisée permet de faciliter l'échange d'informations et donc la qualité du conseil aux ménages* »¹⁵⁶³. Auparavant, le SPPEH faisait déjà l'objet d'une **gestion publique** : « [...], si les statuts des organismes chargés de cette mission sont de différentes natures (établissement public administratif pour l'ANAH, associations pour l'ANIL et les Espaces Info Énergie (EIE)), la gestion est publique car ils sont tous financés par des fonds publics (Ministère du logement, ADEME, Conseils régionaux, dispositif 1 % logement, organismes HLM, CAF pour l'essentiel) »¹⁵⁶⁴ ; ou encore, « avec des fonds issus des certificats d'économies d'énergie (CEE), une participation de l'Agence nationale de l'habitat (Anah), des EPCI, des régions et, parfois, des départements »¹⁵⁶⁵.

855. En troisième lieu, cette mission est soumise au droit public. Le SPRH étant pris en charge par des personnes publiques, il répond aux règles du droit public ; c'est en tout cas une présomption qui, en l'espèce, ne se renversera pas, compte tenu de l'intérêt général de l'activité : « *Il en est ainsi lorsque le service public est géré soit en régie directe (État ou collectivité locale), soit par recours à la technique de l'établissement public, y compris territorial*

¹⁵⁶¹ Pour « Espace conseil France Rénov' ».

¹⁵⁶² Une collectivité est dite « délégataire de type 3 » quand elle instruit elle-même les dossiers de demande d'aide de l'Anah.

¹⁵⁶³ FRANCE RENOV', « Pour un pacte territorial entre l'État et les collectivités sur le service public de la rénovation de l'habitat France Rénov' », *préc.*, p. 27.

¹⁵⁶⁴ ABRAMOWITCH (L.), « Le service public de la performance énergétique de l'habitat : un nouveau service public ? », in *Du service public de l'énergie au service public de l'efficacité énergétique : simple glissement sémantique ou nouvel ordre énergétique ?*, éd. du PUCA, séminaire n°5, compte rendu des interventions et discussions, p. 9, [en ligne].

¹⁵⁶⁵ DESCAMPS (O.), « France Rénov' : le service public de l'efficacité énergétique sur le gril », *Gaz. cnes*, 7 sept. 2023, [en ligne].

(EPCI) »¹⁵⁶⁶. Et, « *dans l'approche classique, le seul fait que l'intérêt général constitue le but, la finalité, du service public interdit que celui-ci soit soumis aux mêmes règles que celles qui s'appliquent aux personnes privées* »¹⁵⁶⁷.

856. Les usagers pouvant connaître les mêmes difficultés que les différents acteurs publics et privés dans l'identification d'une mission de service public, des réformes institutionnelles ont été effectuées afin de faciliter l'accès au service public de la rénovation de l'habitat.

2. L'instauration de France Rénov' et de Mon Accompagnateur Rénov'

857. **France Rénov'** est une entité en plein essor depuis sa **mise en œuvre au 1^{er} janvier 2022** ; la loi Climat et résilience¹⁵⁶⁸ souhaitait, en effet, « *faire évoluer le service public de la rénovation énergétique vers un parcours usager plus simple et des aides plus lisibles* »¹⁵⁶⁹. Les pouvoirs publics entendent ainsi faire de France Rénov' « *le point d'entrée unique pour tous les parcours de travaux : il donnera aux Français un égal accès à l'information, les orientera tout au long de leur projet de rénovation, et assurera également une mission sociale auprès des ménages aux revenus les plus modestes* »¹⁵⁷⁰.

858. Il ne s'agit toutefois pas d'un véritable bouleversement institutionnel, puisque France Rénov' est l'héritière des EIE et du réseau FAIRE. En revanche, il est certain que sa création a pour objectif de consolider un **service public de la rénovation de l'habitat qui soit unique et intelligible**. En somme, France Rénov' a vocation à s'affirmer comme « *le service unique qui rassemble désormais dans des "Espaces Conseil France Rénov'"* »¹⁵⁷¹ les dispositifs qui l'ont précédée, à savoir ceux de l'ADEME, du réseau FAIRE et de l'Anah¹⁵⁷².

¹⁵⁶⁶ LACHAUME (J.-F.), PAULIAT (H.), DEFFIGIER (C.), VIROT-LANDAIS (A.), « Droit des services publics », *préc.*, p. 52.

¹⁵⁶⁷ BERRANGER (DE) (TH.), VILLIERS (DE) (M.), « Droit public général », *préc.*, pp. 547-548.

¹⁵⁶⁸ L. n°2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets, *préc.*

¹⁵⁶⁹ ADEME PRESSE, « Rénovation de l'habitat : lancement de France Rénov', un service public unique pour simplifier le parcours des Français », comm. de presse, 25 oct. 2021, [en ligne].

¹⁵⁷⁰ *Ibid.*

¹⁵⁷¹ HELLIO, « Qu'est-ce que le service France Rénov' ? », mis à jour le 11 juill. 2024, [en ligne].

¹⁵⁷² *Ibid.*

859. En choisissant de les réunir au sein de cette entité unique, les pouvoirs publics ont fait un pari que l'on peut espérer gagnant, dans la mesure où l'illisibilité du parcours de travaux était depuis longtemps dénoncée. De plus, France Rénov' présente l'avantage de fiabiliser ce même parcours, grâce à la délivrance d'**informations et conseils « neutres, gratuits et personnalisés, afin de sécuriser le parcours de rénovation énergétique, faciliter la mobilisation des aides financières et mieux orienter les ménages vers les professionnels compétents [...] »**¹⁵⁷³. Pour ce faire, France Rénov' comprend d'abord, parmi ses outils, une plateforme internet destinée à fournir toutes les informations nécessaires en matière de rénovation de l'habitat ; ce site propose aussi un outil de simulation pour identifier l'ensemble des aides disponibles selon une situation donnée, et un annuaire des artisans RGE. Ensuite, France Rénov' dispose d'un numéro de téléphone national unique pour contacter ses conseillers. Enfin, la grande ambition de ce service public est celle de poursuivre son implantation territoriale, d'aller plus loin que ses quelque 550 guichets ECFR' en 2023¹⁵⁷⁴. Effectivement, « **la présence quasi-systématique sur le territoire des Espaces Conseils France Rénov' en font des acteurs structurants de la mise en place du service public de la rénovation de l'habitat, occupant une place centrale dans l'écosystème local des acteurs** »¹⁵⁷⁵. L'enjeu est considérable, puisqu'il s'agit d'avoir mis en place un guichet par intercommunalité au 1^{er} janvier 2025¹⁵⁷⁶. La cible n'a toutefois pas été atteinte, et bien que le nombre d'ECFR' ait augmenté, il reste encore loin de l'objectif.

860. **Mon Accompagnateur Rénov' (MAR')** est, en quelque sorte, la seconde branche du SPRH, la première étant le réseau des ECFR'¹⁵⁷⁷. Il s'agit d'un accompagnateur – qui **doit être agréé par l'Anah depuis le 1^{er} septembre 2023** – dont l'existence est aujourd'hui

¹⁵⁷³ ADEME PRESSE, « Rénovation de l'habitat : lancement de France Rénov', un service public unique pour simplifier le parcours des Français », *préc.*

¹⁵⁷⁴ *Ibid.* : en 2021, le territoire national comprenait plus de 450 guichets ; FRANCE RENOV', « Pour un pacte territorial entre l'État et les collectivités sur le service public de la rénovation de l'habitat France Rénov' », *préc.*, p. 1 : en 2023, il en comptait 550 ; par ex., à Pau, les habitants doivent se rendre à la Maison de l'habitat et du patrimoine quand sur l'Île d'Oléron, ils doivent se rendre à la Maison de l'habitat et de l'énergie.

¹⁵⁷⁵ FRANCE RENOV', « Pour un pacte territorial entre l'État et les collectivités sur le service public de la rénovation de l'habitat France Rénov' », *préc.*, pp. 17-18.

¹⁵⁷⁶ V. not., VIE-PUBLIQUE.FR, « Conférence de presse de Mme Élisabeth Borne, Première ministre, sur la feuille de route gouvernementale et l'agenda législatif pour la session parlementaire en cours, Paris le 26 avril 2023 », discours prononcé le 26 avr. 2023, [en ligne] ; rapp. d'information n°1720 (2023-2024) de M. David VALENCE, *préc.*, p. 9 (avant-propos du président de la Délégation).

¹⁵⁷⁷ V. par ex., ANIL, « Mon Accompagnateur Rénov' », analyses juridiques n°2022-09, à jour au 12 janv. 2023, [en ligne].

prévue à l'article L. 232-3 du code de l'énergie, article qui dispose que « *dans le cadre du service public de la performance énergétique de l'habitat, le consommateur peut bénéficier d'une mission d'accompagnement comprenant, lorsque cela est nécessaire, un appui à la réalisation d'un plan de financement et d'études énergétiques ainsi qu'une assistance à la prospection et à la sélection des professionnels. Cette mission peut comprendre une évaluation de la qualité des travaux réalisés par ces professionnels* ». **Son accompagnement est même obligatoire, depuis le 1^{er} janvier 2023, pour la réalisation de certains travaux** de rénovation thermique effectués, notamment, grâce à MaPrimeRénov'. Pour être tout à fait précis, le décret du 22 juillet 2022¹⁵⁷⁸ est venu préciser le contenu détaillé de cette mission d'accompagnement avec « [...], notamment, une évaluation de l'état du logement et de la situation du ménage, un audit énergétique, la préparation et l'accompagnement à la réalisation du projet de travaux »¹⁵⁷⁹.

861. La création d'un accompagnateur était largement préconisée, en particulier par le rapport Sichel¹⁵⁸⁰ ; l'intérêt d'un MAR' est d'aider les ménages en leur délivrant « *des informations détaillées, objectives et adaptées à [leur] projet de travaux de rénovation énergétique. Il prend en compte l'ensemble des aspects financiers, techniques, administratifs et sociaux du projet. L'accompagnement se réalise tout au long du projet de travaux de rénovation énergétique* »¹⁵⁸¹. Pour ces raisons, le MAR' est souvent qualifié d'« **interlocuteur de confiance** » ou de « **tiers de confiance** ». Philippe PELLETIER estimait récemment que deux axes principaux devaient être proposés pour améliorer la lutte contre la précarité énergétique, dont l'accompagnement, « *désormais à l'œuvre* »¹⁵⁸². Pour lui, « *accompagner, c'est ce geste simple de prendre la main des ménages qui le souhaitent et la tenir jusqu'à l'achèvement des travaux de rénovation. Inutile de chercher à simplifier notre relation à des process par nature techniques, des financements complexes parce que diversifiés, des professionnels insuffisamment coordonnés entre eux : mieux vaut mettre en place ce tiers de confiance qui saura renseigner, conseiller, aider et assister le ménage désemparé. C'est ce qui se dessine*

¹⁵⁷⁸ D. n°2022-1035 du 22 juill. 2022 pris pour application de l'article 164 de la loi n°2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets, *préc.* ; v. aussi, arrêté du 21 déc. 2022 relatif à la mission d'accompagnement du service public de la performance énergétique de l'habitat, JORF n°0299 du 27 déc. 2022, texte n°48.

¹⁵⁷⁹ BILLET (PH.), « Précisions sur la mission d'accompagnement effectuée par le service public de la performance énergétique de l'habitat », *JCP A*, n°35, 5 sept. 2022, act. 523, pp. 4-5.

¹⁵⁸⁰ SICHEL (O.), « Rapport pour une réhabilitation énergétique massive, simple et inclusive des logements privés », mars 2021, [en ligne].

¹⁵⁸¹ ANIL, « Mon Accompagnateur Rénov' », *préc.*

¹⁵⁸² PELLETIER (PH.), « Précarité énergétique : "Il faut garantir la performance d'économie d'énergie attendue" », *préc.*

avec les espaces conseil France rénov' et les intermédiaires Mon.AccompagnateurRénov', qui vont progressivement se déployer pour accompagner les ménages. Tout cela se met en place lentement, et gagnerait à être moins corseté ; mais la démarche est engagée et sa bonne fin conditionne largement le succès espéré de lutte contre la précarité énergétique »¹⁵⁸³.

862. Cependant, encore faut-il que la **procédure d'obtention du label MAR'** soit strictement encadrée, ce qui est le cas. Si l'article R. 232-4 du code de l'énergie dispose que peuvent être agréés les personnes physiques ou les personnes morales de droit privé, les collectivités territoriales ou leurs groupements et les sociétés de tiers-financement visées au 8 de l'article L. 511-6 du code monétaire et financier¹⁵⁸⁴, il insiste sur le fait que le candidat à l'agrément doit remplir une condition d'indépendance au regard de l'exécution d'un ouvrage dans le domaine de la rénovation énergétique. Pour ce faire, poursuit l'article, il doit établir *« qu'il n'est pas en mesure d'exécuter directement un ouvrage »*, et *« est tenu au respect d'une stricte neutralité, à performance égale, vis-à-vis des équipements, solutions technologiques et scénarios de travaux proposés ainsi qu'une stricte neutralité, à qualité égale, vis-à-vis des entreprises de travaux proposées »*.

863. Néanmoins, **quelques réserves** sont parfois émises sur ces conditions, car si le candidat ne doit pas être en mesure d'exécuter directement un ouvrage, cela signifie qu'il ne doit pas non plus mettre un ménage en relation avec une entreprise à même de l'exécuter. Or, *« ce dernier point [fait] l'objet de vifs débats compte tenu de la façon dont le marché de la rénovation énergétique s'est construit. En effet, bon nombre de structures "intermédiaires" ou "coordonnatrices" ont pu apparaître comme des candidates désignées à l'agrément alors même que, in fine, elles entretiennent d'étroits liens, capitalistiques, organisationnels ou financiers, avec des sociétés de travaux »¹⁵⁸⁵*. De même, la

¹⁵⁸³ *Ibid.*

¹⁵⁸⁴ « 8. Aux sociétés de tiers-financement définies à l'article L. 381-2 du code de la construction et de l'habitation dont l'actionnariat est majoritairement formé par des collectivités territoriales ou qui sont rattachées à une collectivité territoriale de tutelle. [...] » ; l'art. L. 381-2 du code de la construction et de l'habitation indique qu'*« est dit société de tiers-financement tout organisme susceptible d'offrir au maître de l'ouvrage un service de tiers-financement tel que défini à l'article L. 381-1 »* ; ce dernier art. dispose que *« le tiers-financement, dans le champ d'opérations de rénovation de bâtiments, est caractérisé par l'intégration d'une offre technique, portant notamment sur la réalisation des travaux dont la finalité principale est la diminution des consommations énergétiques, à un service comprenant le financement partiel ou total de ladite offre, en contrepartie de paiements échelonnés, réguliers et limités dans le temps. Est exclue du service de tiers-financement au sens du présent article la vente ou la revente d'énergies. Un décret précise le périmètre des prestations que peut couvrir le service de tiers-financement »*.

¹⁵⁸⁵ CONERARDY (D.), ADERNO (A.), « Mon Accompagnateur Rénov' convaincra-t-il les ménages de réaliser leurs travaux de rénovation énergétique ? », *Le Courrier des maires et des élus locaux*, 8 déc. 2023, [en ligne].

stricte neutralité exigée par l'article R. 232-4 précité, y compris vis-à-vis des entreprises de travaux, devrait faire en sorte que ces structures « *apparaissent d'autant plus exclues du bénéfice de l'agrément* »¹⁵⁸⁶.

864. En revanche, les **collectivités territoriales, pour être labellisées MAR'**, « *peuvent bénéficier d'une procédure d'agrément simplifiée qui leur permet, notamment de ne pas avoir à démontrer cette stricte condition d'indépendance et de neutralité* »¹⁵⁸⁷, laquelle serait présumée et quasiment inhérente au statut de collectivité territoriale : « *Il semble en effet que compte tenu des compétences détenues par les collectivités et de leur positionnement, il n'existe aucun risque qu'elles puissent entretenir des relations avec des sociétés de travaux susceptibles de remettre en cause leur indépendance ou leur neutralité dans la conduite de la mission d'accompagnateur* »¹⁵⁸⁸.

865. Par ailleurs, quoique strictement délivré – pour une durée maximum de cinq ans renouvelable –, **cet agrément peut aussi être retiré** si, à l'occasion de contrôles prévus dans le décret du 22 juillet 2022¹⁵⁸⁹, l'Anah se rend compte que l'opérateur ne répond plus aux exigences. Toutefois, toujours dans un objectif de sécurisation des travaux et du parcours des ménages, « *aucune distinction n'est faite quant à la nature des opérateurs agréés, de sorte que le retrait ou la suspension d'agrément sont des sanctions aussi bien applicables aux collectivités territoriales et aux personnes morales de droit privé* »¹⁵⁹⁰.

866. **Pour autant**, il faut malgré tout signaler que dans un rapport d'information¹⁵⁹¹, **des parlementaires ont relevé l'absence de réel intérêt du MAR' et son caractère superflu compte tenu des missions des ECFR'**, car les deux premiers volets de sa propre mission seraient, selon eux, « *parfaitement redondants avec la mission légale des espaces conseil France Rénov', qui ont pour objet d'assurer les mêmes prestations mais de manière gratuite : [...]* » ; le rapport conclut même ainsi : « *En somme : l'AMO Rénov' assure une mission d'information qui est en principe déjà*

¹⁵⁸⁶ *Ibid.*

¹⁵⁸⁷ *Ibid.*

¹⁵⁸⁸ *Ibid.*

¹⁵⁸⁹ D. n°2022-1035 du 22 juill. 2022 pris pour application de l'article 164 de la loi n°2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets, *préc.* ; v. aussi, art. R. 232-6 et 7 du code de l'énergie.

¹⁵⁹⁰ CONERARDY (D.), ADERNO (A.), « Mon Accompagnateur Rénov' convaincra-t-il les ménages de réaliser leurs travaux de rénovation énergétique ? », *préc.*

¹⁵⁹¹ Rapp. d'information n°2706 (2023-2024) de Mmes Véronique LOUWAGIE et Annie VIDAL, *préc.*, pp. 69-71.

réalisée par les espaces France Rénov' et il produit un audit énergétique qui peut être réalisé indépendamment de lui et dont disposent déjà les ménages s'ils ont acheté leur bien après le 1^{er} avril 2023¹⁵⁹². Il semble donc que le recours obligatoire à un AMO externe soit un double aveu d'échec : l'échec de la simplification des aides, que les ménages devraient être en mesure de comprendre sans recours à un professionnel du secteur privé, et l'échec du réseau des espaces France Rénov' (animé par l'Anah) à satisfaire sa mission d'information et de conseil prévue par la loi ».

867. Quoi qu'il en soit, la rénovation de l'habitat a toute la légitimité pour être considérée comme un véritable service public, en ce sens que cette mission répond aux critères d'identification nécessaires à une telle labellisation. Cependant, cette satisfaction des critères reste à concrétiser, car en l'état, des failles pourraient largement porter atteinte à la continuité de ce service public, et sérieusement remettre en question sa pertinence.

Paragraphe 2 : Une conformité aux critères d'identification du service public à concrétiser

868. La concrétisation du service public de la rénovation de l'habitat doit répondre à deux défis : structurer sa gouvernance (A) – c'est-à-dire, clarifier les compétences et articuler les interventions des différents échelons territoriaux –, et structurer ses modalités de déploiement – c'est-à-dire, concevoir un modèle de contractualisation simplifié entre l'État et les collectivités territoriales ou leurs groupements (B).

A. Structuration de la gouvernance du service public de la rénovation de l'habitat

869. Le plein déploiement du SPRH présenterait un intérêt juridique : au-delà d'assurer la soumission de cette activité au régime du service public et à ses Lois, cela aurait le mérite de **clarifier le rôle de chaque acteur public** en la matière. Toutefois, pour ce faire, il faudra procéder à un sérieux travail parlementaire de réorganisation des compétences, au

¹⁵⁹² V. en ce sens, L. n°2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets, *préc.*, art. 158.

demeurant réclamé de tous côtés s'agissant des politiques publiques de l'habitat ; et ce d'autant plus que le SRPH est un dispositif « *reposant pour le moment en grande partie sur l'investissement volontaire des collectivités* »¹⁵⁹³.

870. Pour ce qui concerne précisément la rénovation de l'habitat, et son service public, dans la plupart des contributions publiées dans le cadre de la concertation publique lancée au sujet de l'avenir de France Rénov', **c'est souvent le rôle de la région qui est questionné**. Dans le dossier de concertation¹⁵⁹⁴, ce rôle régional ne semble pas remis en cause, puisqu'il est recommandé de « *maintenir le rôle essentiel des Régions en matière de planification de la transition énergétique* »¹⁵⁹⁵, mais également – entre autres – en matière d'animation et de formation initiale et continue¹⁵⁹⁶. Et, pour les acteurs ayant contribué à cette concertation, un pilotage régional est, il est vrai, essentiel « *pour un déploiement permettant l'égalité d'accès au service et au droit* »¹⁵⁹⁷. Or, ils constatent que cette égalité fait défaut en raison d'une « *volonté politique inégale des Régions et des collectivités infrarégionales, entraînant des disparités dans l'accès au service public* »¹⁵⁹⁸. De ce fait, nous lisons dans ces contributions qu'un pilotage des régions est requis, et qu'il faudrait même **instaurer une compétence régionale obligatoire de pilotage, mais aussi d'animation et de cofinancement du SPRH**, « *en tant que cheffes de file dans le domaine de l'efficacité énergétique, et qu'elles y associent les collectivités infrarégionales à travers une gouvernance partagée afin de prendre en compte les spécificités locales [...]* »¹⁵⁹⁹. En somme, le CLER - Réseau pour la transition énergétique préconise que « *chaque acteur coordonne le SPRH à son échelon territorial* »¹⁶⁰⁰. Il propose ainsi plusieurs choses : un pilotage, un cofinancement et une animation du service public par l'État et ses agences ; les mêmes missions pour les régions, qui « *doivent toutes être impliquées de la même manière dans son déploiement* » ; une mise en œuvre du service public par les collectivités infrarégionales en lien avec les ECFR', « *tout en étant impliquées dans le pilotage, le cofinancement et l'animation* ». Il ajoute que l'Union européenne

¹⁵⁹³ RAMOGNINO (PH.), « Le service public France Rénov' cherche un modèle économiquement durable », *Acteurs publics*, 30 nov. 2023, [en ligne].

¹⁵⁹⁴ FRANCE RENOV', « Pour un pacte territorial entre l'État et les collectivités sur le service public de la rénovation de l'habitat France Rénov' », *préc.*

¹⁵⁹⁵ *Ibid.*, p. 16.

¹⁵⁹⁶ *Ibid.*

¹⁵⁹⁷ CLER - RESEAU POUR LA TRANSITION ENERGETIQUE, « Pour une meilleure articulation des acteurs de la mise en œuvre du service public de la rénovation de l'habitat », *préc.*, p. 6.

¹⁵⁹⁸ *Ibid.*

¹⁵⁹⁹ *Ibid.*

¹⁶⁰⁰ *Ibid.*, p. 11.

cofinance le SPRH au travers des collectivités, et que les obligés CEE pourraient optionnellement cofinancer le volet « accompagnement » en l'absence de prise en charge par l'État et ses agences¹⁶⁰¹.

871. Si les différents contributeurs insistent tant sur la nécessité d'affirmer un véritable rôle régional, c'est aussi parce qu'un événement a démontré que le système du « bon vouloir » laissé aux collectivités présentait des effets délétères pour la politique de rénovation massive du parc immobilier français : la région Auvergne-Rhône-Alpes (Aura), en se retirant du dispositif de financement de France Rénov', a révélé les **conséquences d'un retrait régional du SPRH**. Finalement, c'est « *l'instabilité du service public lorsqu'il repose sur la bonne volonté des collectivités* »¹⁶⁰² qui est ici mise en lumière. Le président du conseil régional considère, en l'occurrence, « *qu'il n'a pas à payer pour une politique nationale qui n'entre pas dans ses compétences* »¹⁶⁰³. Selon Isabelle GASQUET, responsable de projet « Efficacité énergétique » au CLER - Réseau pour la transition énergétique, « *les conséquences sont assez dramatiques : ce sont les territoires ruraux qui sont les plus pénalisés par le retrait de la région car ils bénéficiaient d'un certain nombre de primes qu'elle leur apportait* »¹⁶⁰⁴, à savoir la prime « ruralité », la prime au démarrage et la prime « regroupement »¹⁶⁰⁵. De plus, « *si on retire ces budgets, c'est dans les territoires les moins denses, où le dispositif coûte plus cher à mettre en place, que le service public va en pâtir en premier* »¹⁶⁰⁶ ; il y aurait, de ce fait, « *un gros risque de créer à nouveau des zones blanches, c'est-à-dire des endroits sans offre de service public France Rénov'* »¹⁶⁰⁷. Le conseil d'administration de l'Anah a donc voté la compensation de la part régionale – de trois millions d'euros – à hauteur de 75 %¹⁶⁰⁸.

¹⁶⁰¹ *Ibid.*

¹⁶⁰² RAMOGNINO (PH.), « Le service public France Rénov' cherche un modèle économiquement durable », *préc.*

¹⁶⁰³ DESCAMPS (O.), « France Rénov' : le service public de l'efficacité énergétique sur le gril », *préc.*

¹⁶⁰⁴ RAMOGNINO (PH.), « Le service public France Rénov' cherche un modèle économiquement durable », *préc.*

¹⁶⁰⁵ *Ibid.*

¹⁶⁰⁶ *Ibid.*

¹⁶⁰⁷ *Ibid.*

¹⁶⁰⁸ *Ibid.* ; ANAH, « Mesures exceptionnelles en faveur du financement du réseau de guichets prévus à l'article L. 232-2 du code de l'énergie dans la région Auvergne-Rhône-Alpes », point 2.5, délibération n°2023-36, conseil d'administration du 18 oct. 2023.

872. Ce désengagement de la région Aura a fini de convaincre le CLER - Réseau pour la transition énergétique, et bien d'autres acteurs, de la pertinence d'une compétence régionale obligatoire dans le pilotage, l'animation et le cofinancement du SPRH. Isabelle GASQUET insiste : « *La structuration du service public dépend en grande partie de la volonté politique. On constate que lorsque la région se désengage, cela crée une onde de déstabilisation des autres territoires* »¹⁶⁰⁹ ; or, « *ce n'est pas acceptable de laisser les collectivités se désengager de ce service public crucial* »¹⁶¹⁰.

873. En conséquence, les acteurs de la rénovation énergétique et, nécessairement, de la lutte contre la précarité énergétique, défendent l'instauration d'une base juridique solide pour le SPRH – ce qui est, *in fine*, l'objectif gouvernemental de la concertation sur l'avenir de France Rénov' –. Isabelle GASQUET précise que cela doit se faire « *en inscrivant les responsabilités de chaque échelon territorial dans la loi* »¹⁶¹¹. Effectivement, il ne s'agit pas seulement des régions, mais également des **départements et intercommunalités**, dont il faut rappeler les reproches émis à l'égard de l'Anah : « *bien que le travail de l'ANAH soit exemplaire en la matière, les collectivités apparaissent plus, avec les espaces conseils France Rénov', comme des sous-traitants que comme des partenaires* »¹⁶¹². L'inscription du rôle de ces échelons infrarégionaux pourrait être l'occasion de leur attribuer une véritable place dans le SPRH, en lien d'ailleurs avec la possibilité d'obtenir le statut d'AOH. Il semblerait finalement logique de lier ces deux casquettes pour mener une politique du logement globale, mais encore faudra-t-il leur en donner les moyens. Des ambitions existent, et dans son dossier de concertation sur le futur de France Rénov', le Gouvernement appelle à « *confirmer le rôle des EPCI et des départements comme échelle de déploiement opérationnel privilégiée [...]* »¹⁶¹³. Le CLER - Réseau pour la transition énergétique, préconise à ce titre, pour rappel, une **implication de ces collectivités infrarégionales dans le pilotage, l'animation et le cofinancement du service public**. Reste à définir avec précision ce que ces missions doivent impliquer, ce qui aurait dû être réalisé durant l'année 2024 ; or, la dissolution de l'Assemblée nationale au

¹⁶⁰⁹ RAMOGNINO (PH.), « Le service public France Rénov' cherche un modèle économiquement durable », *préc.*

¹⁶¹⁰ *Ibid.*

¹⁶¹¹ CLER - RESEAU POUR LA TRANSITION ENERGETIQUE, « Rénovation de l'habitat : un service public indispensable ! », 10 oct. 2023, [en ligne].

¹⁶¹² *Supra*, §777.

¹⁶¹³ FRANCE RENOV', « Pour un pacte territorial entre l'État et les collectivités sur le service public de la rénovation de l'habitat France Rénov' », *préc.*, p. 16.

mois de juin a bouleversé le calendrier, laissant craindre une reprise tardive du travail sur la consolidation du SPRH.

874. Une gouvernance partagée et consacrée dans la loi est indispensable à la sécurisation de l'organisation institutionnelle du SPRH, mais ne saurait être un remède aux difficultés de croissance que rencontre parfois France Rénov'. Pour instaurer un service public vraiment opérationnel, il s'agit également de structurer ses modalités de déploiement.

B. Structuration des modalités de déploiement du service public de la rénovation de l'habitat

875. Toute la question est ici de savoir comment mettre en œuvre le SPRH et à ce sujet, le Gouvernement apporte une réponse claire : il souhaite maintenir une méthode de contractualisation¹⁶¹⁴. Il rappelle en effet qu'**il existe deux types de contractualisation** avec les collectivités territoriales, à savoir les **opérations programmées de l'Anah (OPAH-PIG)** et le **programme CEE SARE**¹⁶¹⁵. Seulement, depuis longtemps réclamée, la simplification de ces contractualisations a été l'un des points centraux de la concertation sur l'avenir de France Rénov', puisqu'en effet, *« les collectivités maîtres d'ouvrage expriment un besoin de lisibilité du service public et d'harmonisation des modalités de financement et de contractualisation. Aujourd'hui, les collectivités territoriales portent la gestion de la complexité liée à la cohabitation du modèle SARE et du modèle OPAH-PIG »*¹⁶¹⁶.

876. L'État choisit l'option de la **simplification des contractualisations**, car il ne veut pas changer de méthode. Il semble estimer qu'il s'agit du procédé le plus fiable pour

¹⁶¹⁴ FRANCE RENOV', « Pour un pacte territorial entre l'État et les collectivités sur le service public de la rénovation de l'habitat France Rénov' », *préc.*, p. 7 : « L'objectif est donc bien de maintenir le principe d'une contractualisation avec les collectivités locales en lien avec leurs compétences en matière d'énergie et d'habitat et pour prendre en compte les spécificités locales de chaque territoire ».

¹⁶¹⁵ *Ibid.*, p. 1 : « Lancé en 2022, France Rénov' a pour objectif l'amélioration du parcours de l'usager grâce à un service public universel qui couvre l'ensemble du territoire national par un socle commun d'information, de conseil et d'accompagnement, sur toutes les thématiques de l'habitat et pour tous les publics. Cette ambition repose aujourd'hui sur deux types de contractualisation avec les collectivités territoriales : les opérations programmées de l'Anah (OPAH/PIG) et le programme CEE SARE, co-porté par les collectivités Porteurs Associés (au nombre de 30) d'une part et l'État via l'ADEME depuis 2019, conjointement avec l'Anah depuis fin 2022 ».

¹⁶¹⁶ *Ibid.*, p. 7.

parvenir à remplir les missions prévues dans le dossier de concertation (nommées « principes de déploiement »), à savoir : renforcer l’articulation des acteurs locaux en lien avec les ménages et les professionnels du bâtiment afin de simplifier le parcours usagers et améliorer la qualité du service rendu ; aligner l’offre de service sur les objectifs d’éradication des passoires thermiques, d’élimination des combustibles fossiles, de massification des rénovations de qualité et de montée en puissance des rénovations globales et performantes ; mettre en œuvre, sur l’ensemble du territoire, un socle commun d’information, conseil et orientation de l’usager sur toutes les thématiques relatives à l’habitat, vers tous les publics et répondant à des besoins accrus grâce à un financement direct par l’Anah sur crédits budgétaires, y compris sur les aspects liés à la mobilisation des ménages et professionnels ; déployer, en respectant les obligations réglementaires en cours et les possibilités locales, une offre d’accompagnement permettant un reste à charge nul sur toutes les thématiques de l’habitat pour les ménages visés ; préciser un cahier des charges ou équivalent permettant de définir précisément les missions et l’offre de services du SPRH¹⁶¹⁷.

877. Plus précisément, le Gouvernement a proposé un **cadre de contractualisation en deux blocs** : d’une part, un **bloc État/Région** « *sur des missions, entre autres, relatives au rôle de planification, d’animation régionale des structures et des réseaux professionnels, formation...* » ; d’autre part, un **bloc État/EPCI-Département** « *pour la déclinaison locale du SPRH, entre autres missions : information, conseil, accompagnement, repérage, animation locale, et opérations auprès de publics spécifiques* »¹⁶¹⁸.

878. À la suite des différentes contributions recueillies, un **PIG intitulé Pacte territorial France Rénov’** a donc été élaboré, et l’Anah insiste : l’enjeu est que le déploiement du SPRH soit effectif au 1^{er} janvier 2025¹⁶¹⁹. **Ce PIG prévoit bien deux niveaux de contractualisation** (de trois à cinq ans, renouvelables), comme ce que souhaitait le Gouvernement : une **convention de cadrage « feuille de route stratégique »** entre

¹⁶¹⁷ *Ibid.*, pp. 13-14.

¹⁶¹⁸ *Ibid.*, pp. 16-17.

¹⁶¹⁹ ANAH, « Délibération relative à la mise en œuvre du Pacte territorial France Rénov’ », point 2.3.2, délibération n°2024-06, conseil d’administration du 13 mars 2024, p. 1 (« Enjeux ») ; v. aussi, ANAH, « Guide des missions du pacte territorial France Rénov’ pour la mise en œuvre du service à compter du 1^{er} janvier 2025 », 8 mars 2024, [en ligne] ; v. encore, pour un modèle, ANAH, « Annexe à la délibération n°2024-34 : clauses-types des conventions de Pacte territorial - France Rénov’ (PIG) », [en ligne].

l'État et la Région, pour un cadrage des objectifs et une cohérence avec les SRCAE et SRADDET ; **une convention de mise en œuvre du pacte territorial entre l'État et l'EPCI (et/ou le Département)**, pour un cadrage du déploiement et du financement du nouveau PIG France Rénov' dans la perspective d'un lancement du SPRH au 1^{er} janvier 2025, tout en procédant à une déclinaison opérationnelle des PLH et PCAET¹⁶²⁰. De plus, *« les modalités de financement de ce pacte territorial évoluent pour être dorénavant déclinées sur ces deux seuls échelons (régional - territorial (EPCI et/ou Département)), ce qui induit la suppression de la superposition du SARE, des opérations programmées d'amélioration de l'habitat (OPAH) et des programmes d'intérêt général (PIG) »*¹⁶²¹. Finalement, ce pacte territorial *« est une convention entre l'Anah et une collectivité pour la mise en œuvre des moyens en ingénierie à l'échelle intercommunale ou départementale »*¹⁶²², dont les bénéficiaires (les maîtres d'ouvrage) seront fonction de l'organisation des collectivités sur le territoire, puisque ce pacte est conclu à l'échelle intercommunale (ou inter-EPCI) ou départementale¹⁶²³. Quant au **financement**, le pacte s'accompagne d'un cadre de financement global pour l'ensemble des actions à mettre en œuvre dans le cadre du SPRH : un financement fixe de 50 % pour les missions relevant des ECFR' (dynamique territoriale, information, conseil, orientation) ; un financement variable pour les accompagnements selon le nombre de dossiers déposés auprès de l'Anah¹⁶²⁴. Il faut noter que des accompagnements renforcés peuvent être décidés en complément, via d'autres pactes territoriaux et par une ou plusieurs OPAH (RU ou CD¹⁶²⁵)¹⁶²⁶ ; il s'agit alors d'un *« niveau de contractualisation propre »* en parallèle du pacte territorial France Rénov' – *« premier niveau de contractualisation entre l'Anah et les collectivités [...] »*¹⁶²⁷. Il revient désormais

¹⁶²⁰ V. par ex., DEPARTEMENTS DE FRANCE, « Quelle place pour les Départements dans le Service Public de la Rénovation de l'Habitat (SPRH) ? », 18 juin 2024, [en ligne].

¹⁶²¹ *Ibid.*

¹⁶²² ANAH, « L'Anah : un partenaire clé pour la revitalisation des territoires. Construire une politique d'amélioration de l'habitat privé avec l'Anah », guide méthodologique, mai 2024, p. 16, [en ligne].

¹⁶²³ *Ibid.*

¹⁶²⁴ *Ibid.*

¹⁶²⁵ Pour « OPAH - Renouvellement urbain » et « OPAH - Copropriétés dégradées ».

¹⁶²⁶ V. par ex., CEREMA, « Réhabiliter le parc immobilier bâti. L'opération programmée d'amélioration de l'habitat (OPAH) », fiche outils, juin 2021, [en ligne].

¹⁶²⁷ ANAH, « L'Anah : un partenaire clé pour la revitalisation des territoires. Construire une politique d'amélioration de l'habitat privé avec l'Anah », *préc.*, p. 15.

à ces échelons d'en délibérer d'ici décembre 2024¹⁶²⁸, ce qui est effectivement en cours, à un rythme toutefois moins soutenu que ce qui était attendu.

879. Cette stratégie contractuelle est intéressante pour atteindre les objectifs de rénovation du parc immobilier, et pour lutter contre la précarité énergétique, car elle est supposée garantir, dans tous les cas, un **déploiement sans zones blanches du SPRH**, tout en permettant aux collectivités de **prendre en compte les spécificités territoriales** qu'elles connaissent forcément et qu'elles identifient dans leur politique locale de l'habitat¹⁶²⁹. D'ailleurs, le dossier de concertation relevait que les OPAH démontraient « *un bon fonctionnement* », et qu'il convenait « *de modifier leur modèle le moins possible afin de maintenir leur intérêt et leur qualité de réponse aux enjeux territoriaux en matière d'amélioration de l'habitat* »¹⁶³⁰.

880. Pour autant, des questions demeurent, notamment du côté des **départements**, qui se demandent quel sera leur rôle à jouer dans ce pacte au regard de leurs compétences Précarité Énergétique et Autonomie, ou encore quel sera leur rôle à jouer vis-à-vis des régions et EPCI (devront-ils intervenir en substitution ?)¹⁶³¹. Les **intercommunalités** ne sont pas moins inquiètes, et alertent par exemple sur les conséquences financières et la nécessité de reconnaître les politiques locales de l'habitat et les démarches de planification climat-énergie et habitat, « *notamment dans le déploiement de l'offre d'accompagnement par des acteurs privés* »¹⁶³² ; de même, elles posent la question de « *l'impact sur les opérations programmées en cours, prolongées par avenant pendant la période transitoire*¹⁶³³, notamment l'articulation avec les prestations

¹⁶²⁸ DEPARTEMENTS DE FRANCE, « Quelle place pour les Départements dans le Service Public de la Rénovation de l'Habitat (SPRH) ? », *préc.* : « *La contractualisation est prévue, et les délibérations censées intervenir d'ici décembre 2024* ».

¹⁶²⁹ ANAH, « L'Anah : un partenaire clé pour la revitalisation des territoires. Construire une politique d'amélioration de l'habitat privé avec l'Anah », *préc.*, p. 15 : à propos du Pacte territorial France Rénov', « *dont la finalité est d'assurer une couverture optimale sur les missions d'information, de conseil et d'accompagnement de tous les particuliers dans leurs projets de rénovation, et ce sur l'ensemble des thématiques d'intervention de l'Anah : rénovation énergétique, lutte contre l'habitat indigne et adaptation des logements. [...]. Les collectivités ont ainsi la possibilité de déployer un niveau de service adapté à leurs besoins et répondant précisément aux enjeux définis dans leur politique locale de l'habitat* ».

¹⁶³⁰ FRANCE RENOV', « Pour un pacte territorial entre l'État et les collectivités sur le service public de la rénovation de l'habitat France Rénov' », *préc.*, p. 17.

¹⁶³¹ DEPARTEMENTS DE FRANCE, « Quelle place pour les Départements dans le Service Public de la Rénovation de l'Habitat (SPRH) ? », *préc.*

¹⁶³² INTERCOMMUNALITES DE FRANCE, « Rénovation des logements : de premières orientations », 6 oct. 2023, [en ligne].

¹⁶³³ FRANCE RENOV', « Pour un pacte territorial entre l'État et les collectivités sur le service public de la rénovation de l'habitat France Rénov' », *préc.*, p. 19 : « *Le programme CEE SARE co-finance jusqu'à fin 2023 le service public de la performance énergétique de l'habitat (SPPEH) "France Rénov'" qui assure des missions d'information, de*

d'accompagnement obligatoire »¹⁶³⁴. Sur ce point, le dossier de concertation proposait une progressivité de l'intégration de ces opérations, ainsi qu'un « *déploiement coordonné dans les territoires de Mon Accompagnateur Rénov'* grâce à une intégration des missions d'accompagnement dans les contractualisations locales [...] »¹⁶³⁵.

881. Néanmoins, **sans recul sur le déploiement du SPRH grâce à ce modèle de contractualisation**, il est bien difficile de juger de son efficacité et de sa capacité à simplifier à la fois le parcours de rénovation des ménages et les missions des acteurs publics. Il faudra au moins plusieurs mois, après la date espérée du 1^{er} janvier 2025, pour commencer à en apprécier les bénéfices.

882. Conclusion Section 1. Conserver la forme d'une mission de service public pour mener à bien la politique de rénovation massive du parc immobilier français est, d'abord et avant tout, juridiquement possible, en ce sens que la rénovation de l'habitat répond à ses critères d'identification. Il faudra toutefois veiller à ce que cette adéquation théorique se confirme également en pratique, car le déploiement du SPRH devra véritablement œuvrer pour l'intérêt général. Au-delà d'être possible, le choix du service public est intéressant et pertinent à divers égards, puisqu'il pourrait permettre d'intensifier la rénovation de l'habitat.

conseil et d'accompagnement des ménages souhaitant réaliser des travaux de rénovation énergétique (article L. 232-1 du code de l'énergie). Afin de permettre la mise en œuvre opérationnelle au 01/01/2024 d'un financement viable, les conventions territoriales du programme SARE pourront être prolongées d'une année entière à isopérimètre sur l'ensemble des missions d'information, conseil, accompagnement et mobilisation des professionnels. Il est en outre proposé que les enveloppes financières soient abondées selon les crédits consommés constatés jusqu'à présent. En complément, un nouveau programme CEE sera créé pour financer l'accompagnement des ménages, au sens de l'article 164 de la loi climat et résilience, ayant recours à Mon Accompagnateur Rénov'. Porté par l'Anah, ce programme national financera donc les accompagnements réalisés par les opérateurs agréés Mon Accompagnateur Rénov'. Durant cette période, le financement des actes d'information prévus au programme SARE se poursuit, [...], en se focalisant toutefois sur les accompagnements facultatifs pour lesquels le cahier des charges de l'accompagnement MAR' n'est pas exigé. Cette année de transition permettra aux parties prenantes d'établir le nouveau cadre de contractualisation État-collectivités pour un éventuel cofinancement de l'accompagnement MAR à partir du 1^{er} janvier 2025. En parallèle, le financement des opérations programmées et programmes d'intérêt général sera assuré par voie budgétaire via l'Anah, dans la continuité des modalités actuelles » (dans le « 3) Modalités transitoires pour l'année 2024 ») ; ce nouveau programme CEE a bien été instauré : arrêté du 5 juill. 2023 relatif à la création d'un programme dans le cadre du dispositif des certificats d'économies d'énergie, JORF n°0165 du 19 juill. 2023, texte n°33.

¹⁶³⁴ INTERCOMMUNALITES DE FRANCE, « Rénovation des logements : de premières orientations », *préc.*

¹⁶³⁵ FRANCE RENOV', « Pour un pacte territorial entre l'État et les collectivités sur le service public de la rénovation de l'habitat France Rénov' », *préc.*, p. 18.

SECTION 2 : L'INTERET DE CHOISIR LA FORME D'UNE ACTIVITE DE SERVICE PUBLIC : LE REGIME DU SERVICE PUBLIC EST PERTINENT POUR INTENSIFIER LA RENOVATION DE L'HABITAT

883. Le SPRH doit se conformer aux règles de gestion qui gouvernent le régime du service public : en effet, les « Lois du service public » s'imposent à chaque activité portant ce label (A). Précisons d'emblée, à propos de ces autrement nommées « Lois de Rolland », que « *cette expression, entrée dans le langage courant des administrativistes, désigne, au sens figuré, les grandes règles de fonctionnement des services publics, qu'un professeur de la Faculté de droit de Paris, Louis Rolland (1877-1956), a été le premier à systématiser à partir de la jurisprudence du Conseil d'État*¹⁶³⁶. [...] L'intérêt de l'analyse de Rolland est d'avoir révélé au grand jour le droit commun du fonctionnement des services publics¹⁶³⁷. Ces principes sont en effet applicables à tous les services publics, qu'ils soient gérés par une personne publique ou privée, qu'ils soient exploités en régie ou délégués à des tiers, qu'ils aient ou non un caractère économique, qu'ils soient des services publics administratifs, des services publics industriels et commerciaux ou, au sens du droit de l'Union européenne, des services d'intérêt économique général. Ces principes sont au nombre de trois et constituent ainsi la trinité du service public, gouverné par les lois du changement, de la continuité et de l'égalité »¹⁶³⁸.

884. Néanmoins, le SPRH doit aussi respecter les règles de concurrence directement liées aux activités économiques et commerciales qui le caractérisent (B) : si le régime du service public pourrait bien permettre d'intensifier la rénovation du parc immobilier privé, il reste que les activités en question évoluent dans un marché concurrentiel et doivent, de ce fait, en respecter les codes.

¹⁶³⁶ Cités par l'auteur : BEZIE (L.), « Louis Rolland, théoricien oublié du service public », *RDP*, 2006, p. 829 ; MELLERAY (F.), « Retour sur les lois de Rolland », in *Le droit administratif : permanences et convergences*, Mél. en l'honneur de J.-F. Lachaume, Dalloz, 2007, p. 709.

¹⁶³⁷ Cités par l'auteur : DONNIER (V.), « Les lois du service public : entre tradition et modernité », *RFDA*, 2006, p. 1219 ; TRUCHET (D.), « Unité et diversité des "grands principes" du service public », *AJDA*, 1997, n°spécial, p. 38.

¹⁶³⁸ PLESSIX (B.), « Droit administratif général », *LexisNexis*, 2^{ème} éd., 2018, p. 906.

Paragraphe 1 : La soumission de l'activité aux grands principes de gestion du service public : les « Lois du service public »

885. Nous présenterons brièvement les Lois du service public (ou « Lois de Rolland »), et insisterons surtout sur l'intérêt de soumettre le SPRH à ces grands principes : le principe de continuité (A), le principe de mutabilité (B) et les principes d'égalité et de neutralité (C).

A. Le principe de continuité du service public

886. **Le principe de continuité du service public.** « [...], le principe de continuité repose sur l'idée que le service assure des besoins impérieux pour la population. Il est donc nécessaire d'éviter que le service fonctionne par à-coups ou soit interrompu »¹⁶³⁹ ; cela implique notamment un fonctionnement continu pour certains services publics d'urgence (hôpitaux et autres forces de l'ordre), et des horaires d'ouverture que l'on pourrait qualifier de « raisonnables » pour les moins essentiels¹⁶⁴⁰. Par ailleurs, ce principe de continuité du service public est un **principe à valeur constitutionnelle** depuis une décision du Conseil constitutionnel de 1979¹⁶⁴¹ : « Considérant [...] que, notamment en ce qui concerne les services publics, la reconnaissance du droit de grève ne saurait avoir pour effet de faire obstacle au pouvoir du législateur d'apporter à ce droit les limitations nécessaires en vue d'assurer la continuité du service public qui, tout comme le droit de grève, a le caractère d'un principe de valeur constitutionnelle ; que ces limitations peuvent aller jusqu'à l'interdiction du

¹⁶³⁹ ESPLUGAS-LABATUT (P.), « Le service public », *préc.*, p. 30.

¹⁶⁴⁰ V. par ex., LACHAUME (J.-F.), PAULIAT (H.), DEFFIGIER (C.), VIROT-LANDAIS (A.), « Droit des services publics », *préc.*, p. 500.

¹⁶⁴¹ CONS. CONST., 25 juill. 1979, n°79-105 DC, *Loi modifiant les dispositions de la loi n°74-696 du 7 août 1974 relatives à la continuité du service public de la radio et de la télévision en cas de cessation concertée du travail*, JORF du 27 juill. 1979, Rec. p. 33 ; TURPIN (D.), « Le droit de grève face à un nouveau principe à valeur constitutionnelle », *Dr. soc.*, nov. 1980, n°11, pp. 441-453 ; D., 1980, n°s.n., pp. 101-106, note PAILLET (M.) ; JCP G, 1981, n°s.n., 19457 [n°notice], note BEGUIN (J.-C.) ; RDP, janv.-fév. 1979, n°s.n., pp. 1705-1713, note FAVOREU (L.) ; HAMON (L.), « Grève et continuité du service public : mirage de la conciliation ou modalité de l'arbitrage ? », D., 1980, n°s.n., p. 336 ; *Pouvoirs*, nov. 1979, n°11, pp. 196-199, note AVRIL (P.), GICQUEL (J.) ; *Les Cahiers du Centre de formation des personnels communaux*, 1982, n°s.n., p. 41, note FAVOREU (L.) ; LEYMARIE (C.), « Le droit de grève à la Radiodiffusion-Télévision française (La loi n°79-634 du 26 juill. 1979 et la décision du Conseil constitutionnel) », *Dr. soc.*, janv. 1980, I, n°1, pp. 7-20 ; *AJDA*, 1980, n°s.n., pp. 191-192, note LEGRAND (A.) ; PHILIP (L.), FAVOREU (L.), « Droit de grève à la radio et à la télévision », in *Les grandes décisions du Conseil constitutionnel*, Dalloz, 2009, pp. 287-302 ; PHILIP (L.), FAVOREU (L.), « Droit de grève à la radio et à la télévision. Droit constitutionnel social. Droit de grève. Principe de continuité du service public. Principes généraux du droit à valeur constitutionnelle », in *Les grandes décisions du Conseil constitutionnel*, Sirey, 1984, pp. 433-450.

droit de grève aux agents dont la présence est indispensable pour assurer le fonctionnement des éléments du service dont l'interruption porterait atteinte aux besoins essentiels du pays ; [...] » (cons. 1).

887. Le Conseil d'État n'a, de son côté, pas attendu cette décision pour faire du principe de continuité des services publics un **principe général du droit**, dans sa décision *Debaene*¹⁶⁴² de 1950 ; il n'a d'ailleurs pas non plus attendu d'en faire un principe général du droit pour, dès 1909, reconnaître l'importance d'une continuité du service public – dans sa décision *Winkell*¹⁶⁴³ –.

888. **La continuité du service public de la rénovation de l'habitat.** Ce principe pourrait s'entendre comme un principe de continuité temporelle et spatiale et pour ce qui concerne le SPRH, cette seconde dimension a une importance cruciale. Certes, la **continuité temporelle** n'est pas accessoire, car « *là où se trouve le service public, il doit fonctionner de façon régulière et continue, notamment en assurant un accès normal de l'utilisateur aux prestations qu'il délivre* »¹⁶⁴⁴, sans pour autant que cela n'implique, évidemment, de droit au maintien du service¹⁶⁴⁵. Toutefois, quelques heures d'accueil hebdomadaires des ECFR' permettront de garantir cette continuité temporelle. En tout état de cause, la mise en place de guichets physiques aura plus de sens que d'organiser un service public qui serait uniquement dématérialisé¹⁶⁴⁶, surtout si l'objectif est bel et bien celui de la simplification du parcours de l'utilisateur.

889. Cependant, dans le cadre de la concertation lancée par le Gouvernement sur le futur de France Rénov', il a été signalé que « *de nombreuses tensions [subsistaient] sur l'accès au service public, notamment à l'information et au conseil avec des remontées de délais parfois importants pour une prise de rendez-vous, [...]* »¹⁶⁴⁷ ; des points de vigilance avaient également été relevés par la Défenseure des droits à propos de MaPrimeRénov'¹⁶⁴⁸, démontrant bien la fragilité que

¹⁶⁴² CONS. D'ÉT., Ass., 7 juill. 1950, n°01645, *Debaene*, Lebon p. 426, concl. GAZIER (F.), note WALINE (M.).

¹⁶⁴³ CONS. D'ÉT., 7 août 1909, n°37317, *Winkell*, Lebon p. 826, concl. TARDIEU (J.), note HAURIOU (M.).

¹⁶⁴⁴ LACHAUME (J.-F.), PAULIAT (H.), DEFFIGIER (C.), VIROT-LANDAIS (A.), « Droit des services publics », *préc.*, p. 499.

¹⁶⁴⁵ *Infra*, §896.

¹⁶⁴⁶ *Infra*, §899 et s.

¹⁶⁴⁷ FRANCE RENOV', « Pour un pacte territorial entre l'État et les collectivités sur le service public de la rénovation de l'habitat France Rénov' », *préc.*, p. 11.

¹⁶⁴⁸ *Supra*, §778.

peut présenter un service public insuffisamment doté – en particulier – en ressources humaines, d'où la nécessité d'être particulièrement attentif sur ce sujet. Ce sera même de plus en plus nécessaire dans la mesure où « *il conviendra [...] d'anticiper une sollicitation accrue du service public de la rénovation de l'habitat, et ce quelles que soient les modalités de son déploiement* »¹⁶⁴⁹.

890. Par ailleurs, la continuité temporelle du SPRH n'ira pas sans une pérennisation de ses financements. À ce sujet, « *il est incroyable que le dispositif France Rénov' soit aussi précaire économiquement : il est susceptible de s'arrêter chaque année ou tous les trois ans, ce qui pose des problèmes de pérennité des emplois. Or, la caractéristique d'un service public est la continuité !* »¹⁶⁵⁰. C'est bien là tout le problème du conventionnement préconisé par le Gouvernement, par définition temporaire et sans garantie de renouvellement ; et les élections locales, nous l'avons vu, sont susceptibles de faire basculer une politique territoriale d'intensification des rénovations énergétiques. L'instauration de compétences définies aux collectivités territoriales et à leurs groupements dans la loi pourra résoudre cette problématique, qui persistera toutefois s'agissant de la pérennité des financements. Mais, sur ce point, la question ne sera pas déconnectée des difficultés budgétaires de l'État français, qui ont déjà démontré que le dispositif MaPrimeRénov' pouvait figurer parmi les premiers impactés dès lors qu'il faut diminuer les dépenses publiques. Si l'État décide de ne pas mettre un terme à ses ambitions de rénovation du parc immobilier – et l'Union européenne saura lui rappeler les objectifs qu'elle veut atteindre en la matière –, il peut, malgré tout, diminuer les budgets alloués, quand bien même cela serait contreproductif.

891. Au demeurant, cette absence de pérennité des financements n'est pas nouvelle, puisqu'elle concernait déjà le programme SARE. Les critiques adressées en ce sens n'ont donc pas trouvé de solutions et semblaient même, en 2023, se déporter sur le SPRH : « [...], *on peut regretter que le programme SARE*¹⁶⁵¹, *auquel le mécanisme France Rénov' doit se substituer à*

¹⁶⁴⁹ FRANCE RENOV', « Pour un pacte territorial entre l'État et les collectivités sur le service public de la rénovation de l'habitat France Rénov' », *préc.*, p. 11.

¹⁶⁵⁰ SENAT, « Comptes rendus de la C.E. Rénovation énergétique » pour les 9-10-11 mai 2023 (propos de M. Nicolas GARNIER, délégué général d'Amorce), [en ligne].

¹⁶⁵¹ Cité par le rapport : « *Service d'accompagnement pour la rénovation énergétique, piloté par l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME) en partenariat avec les régions* ».

plus ou moins brève échéance et qui est cofinancé par les collectivités, ne bénéficie pas d'un financement plus pérenne »¹⁶⁵².

892. La question est ensuite plus délicate pour la **continuité spatiale**, qui n'est pas la conception principale du principe de continuité du service public : *« Un service public qui interrompt ses prestations en dehors du règlement qui le régit cesse de répondre à l'intérêt général qui le fonde et altère par là même la justification de son existence. On observe d'ailleurs un déplacement de l'objet de la continuité : naguère principalement envisagée dans sa dimension temporelle, elle l'est désormais aussi dans sa dimension spatiale. La crise économique aidant, les préoccupations d'aménagement du territoire vont dans ce sens : c'est l'une des significations de la loi n°95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire¹⁶⁵³. Cette dernière présente d'ailleurs la continuité spatiale en termes d'égalité, autre règle fondamentale à laquelle les Français sont particulièrement attachés. Le principe exprime une profonde revendication de solidarité : chacun doit pouvoir profiter des prestations fournies par le service public parce qu'il n'y a pas, en droit, de citoyens "mineurs" ni de citoyens privilégiés. C'est bien pourquoi les services publics sont, dans le discours politique, si souvent appelés à lutter contre l'"exclusion" »¹⁶⁵⁴. Toutefois, « le noyau dur de la continuité à valeur constitutionnelle est, à l'évidence, la continuité temporelle ; il est révélateur à cet égard qu'elle ait été constitutionnalisée pour contrebalancer les effets de la grève des agents des services publics qui atteint d'abord et surtout cette forme de continuité. Mais la continuité spatiale peut fournir au Conseil d'État une méthode d'interprétation des textes afin que soient pris en compte les intérêts des usagers en cas de fermeture d'une localisation d'un service public¹⁶⁵⁵ »¹⁶⁵⁶.*

893. En tout état de cause, le SPRH n'aura de sens – et ne respectera le principe d'égalité – que s'il couvre l'ensemble du territoire français, ce qui semble être son ambition, puisqu'il est souhaité que soit mis en place un guichet par intercommunalité au 1^{er} janvier 2025. Il

¹⁶⁵² Rapp. d'information n°1720 (2023-2024) de M. David VALENCE, *prés.*, p. 50 (propos de Mme Marjolaine MEYNIER-MILLEFERT, députée).

¹⁶⁵³ L. n°95-115 du 4 fév. 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, JORF n°31 du 5 fév. 1995.

¹⁶⁵⁴ TRUCHET (D.), « Unité et diversité des "grands principes" du service public », *prés.*, p. 38.

¹⁶⁵⁵ Cité par les auteurs : CONS. D'ET., 1/2 S.S.R., 3 déc. 2003, n°248600, *Département de l'Hérault*, Lebon pp. 470-472 : « Considérant qu'il résulte du deuxième alinéa de l'article 14 de la loi du 30 juin 1975 que si l'autorité administrative compétente pour autoriser la création d'un établissement relevant du champ d'application de ces dispositions n'est pas tenue d'ordonner la fermeture d'un établissement fonctionnant sans autorisation, elle peut prononcer cette fermeture pour ce motif et lui seul, sauf lorsque celle-ci affecterait de manière gravement préjudiciable les capacités d'hébergement disponibles ou les intérêts des personnes hébergées » ; RFD4, 2004, pp. 211-212.

¹⁶⁵⁶ LACHAUME (J.-F.), PAULIAT (H.), BOITEAU (C.), DEFFIGIER (C.), « Droit des services publics », *LexisNexis*, 2^{ème} éd., 2015, pp. 457-458.

s'agit même d'un prérequis pour être un véritable **service public universel**. En le qualifiant comme tel, en expliquant que « *lancé en 2022, France Rénov' a pour objectif l'amélioration du parcours de l'usager grâce à un service public universel qui couvre l'ensemble du territoire national par un socle commun d'information, de conseil et d'accompagnement, sur toutes les thématiques de l'habitat et pour tous les publics* »¹⁶⁵⁷, le Gouvernement semble s'engager à confirmer cette universalité, sans pour autant qu'il ne parle de service universel en tant qu' : « [...] *ensemble d'exigences d'intérêt général dont l'objectif est d'assurer un ensemble de services d'une qualité donnée, accessible à tous les utilisateurs indépendamment de leur localisation géographique, à un prix abordable* »¹⁶⁵⁸. Reste à savoir si cet engagement sera suivi d'effet.

894. Comme tout service public, le deuxième grand principe auquel doit se soumettre le SPRH est le principe de mutabilité.

B. Le principe de mutabilité du service public

895. Le principe de mutabilité du service public. La mutabilité – ou l'adaptabilité du service public – est étroitement liée à l'intérêt général de l'activité prise en charge ; « *Adapter le service public, c'est répercuter, dans son organisation et dans son fonctionnement, les variations et les évolutions affectant l'intérêt général et l'environnement juridique, économique et social dans lequel vit tout service public* »¹⁶⁵⁹. La valeur juridique de ce principe demeure toutefois obscure : **ni principe général du droit, ni principe à valeur constitutionnelle, il a quand même fondé deux jurisprudences fondamentales du Conseil d'État** : les décisions *C^{ie} nouvelle du gaz de Déville-lès-Rouen* et *Vannier*¹⁶⁶⁰.

¹⁶⁵⁷ FRANCE RENOV', « Pour un pacte territorial entre l'État et les collectivités sur le service public de la rénovation de l'habitat France Rénov' », *préc.*, p. 1.

¹⁶⁵⁸ LACHAUME (J.-F.), PAULIAT (H.), DEFFIGIER (C.), VIROT-LANDAIS (A.), « Droit des services publics », *préc.*, p. 23.

¹⁶⁵⁹ *Ibid.*, p. 557.

¹⁶⁶⁰ V. not., BERRANGER (DE) (TH.), VILLIERS (DE) (M.), « Droit public général », *préc.*, p. 578 : « *À la différence des principes d'égalité et de continuité l'affirmation du niveau auquel se trouve le principe de mutabilité dans la hiérarchie des normes n'apparaît pas clairement en droit positif. Le Conseil d'État ne l'a jamais explicitement érigé en principe général du droit, et le Conseil constitutionnel n'en a jamais fait un principe à valeur constitutionnelle. Néanmoins, on trouve en jurisprudence au moins deux traces assez nettes de l'existence et de l'effectivité du principe de mutabilité* ».

896. La **première décision** – *Cie nouvelle du gaz de Déville-lès-Rouen*¹⁶⁶¹ – reconnaît que l’administration dispose d’un pouvoir de modification unilatérale du contrat administratif signé avec une personne privée : « *Considérant qu’il sera fait droit à ce qu’il y a de fondé dans leurs prétentions contraires en reconnaissant à la Compagnie du gaz le privilège de l’éclairage n’importe par quel moyen et à la commune de Deville la faculté d’assurer ce service au moyen de l’électricité, en le concédant à un tiers dans le cas où la Compagnie requérante dûment mise en demeure refuserait de s’en charger aux conditions acceptées par ce dernier* ». Plus tard, dans la jurisprudence *Cie générale française des tramways*¹⁶⁶², ce pouvoir de l’administration sera confirmé comme le droit qu’elle possède « *de prescrire les modifications et les additions nécessaires pour assurer, dans l’intérêt du public, la marche normale du service* ». La **seconde décision** – *Vannier*¹⁶⁶³ –, quant à elle, est célèbre pour son affirmation selon laquelle « *les usagers d’un service public administratif n’ont aucun droit au maintien de ce service* ».

897. Finalement, « [...], le principe d’adaptation n’a de valeur juridique certaine que dans la mesure où il constitue une source d’obligations juridiques pour les différents partenaires du service public. Il en possède une pour l’administration et les gestionnaires des services publics : la jurisprudence et les textes leur font obligation, sous peine d’illégalité et de voir leur responsabilité engagée, d’adapter les services publics aux changements de circonstances de droit et de fait. Il est également source d’obligations pour les usagers qui doivent subir les adaptations du service, comme elles s’imposent à ses agents ou à ses cocontractants »¹⁶⁶⁴ ; « *l’on doit, à tout le moins, reconnaître en conséquence au principe d’adaptation des services publics la valeur d’un principe général du droit classique c’est-à-dire, suivant la position doctrinale retenue, valeur législative ou valeur infra-législative mais supra-décrétale* »¹⁶⁶⁵.

898. En outre, la nécessité d’une adaptation du service public se heurte au **droit à un accès normal au service public**, d’aucuns le considérant comme une **limite au principe de mutabilité**¹⁶⁶⁶. Effectivement, « *le principe de mutabilité qui s’impose aux services publics encourage l’adaptation aux besoins et aux territoires : ouvertures, réorganisations, regroupements,*

¹⁶⁶¹ CONS. D’ET., 10 janv. 1902, n°94624, *Cie nouvelle du gaz de Déville-lès-Rouen*, Lebon p. 5, concl. ARRIVIERE, note HAURIOU (M.).

¹⁶⁶² CONS. D’ET., 11 mars 1910, n°16178, *Cie générale française des tramways*, Lebon p. 216, concl. BLUM (L.).

¹⁶⁶³ CONS. D’ET., 27 janv. 1961, n°38661, *Sieur Vannier*, Lebon p. 60, concl. KAHN (J.).

¹⁶⁶⁴ LACHAUME (J.-F.), PAULIAT (H.), DEFFIGIER (C.), VIROT-LANDAIS (A.), « Droit des services publics », *préc.*, p. 560.

¹⁶⁶⁵ *Ibid.*

¹⁶⁶⁶ FOURNOUX (DE) (L.), « Le principe d’accès aux (télé)services publics », *LPA*, 31 oct. 2022, n°10, p. 34.

déconcentrations ou fermetures de services. Ces évolutions ne peuvent ignorer qu'il existe des personnes esseulées ou éloignées, empêchées, par leur situation particulière (handicap, langue étrangère, précarité, isolement...). Le regroupement de services au sein des "maisons France Service", bien mal outillées pour répondre aux situations difficiles de beaucoup d'usagers, aux implantations non concertées avec les bénéficiaires, ne répond qu'imparfaitement aux besoins »¹⁶⁶⁷. Pour ne pas porter une atteinte disproportionnée au principe d'égalité, quelques solutions sont encouragées, comme la mise en place de bus itinérants, « afin de renforcer le "aller vers" de l'administration publique »¹⁶⁶⁸ ; cet « aller vers » au demeurant si nécessaire en matière de rénovation thermique et de lutte contre la précarité énergétique.

899. Deux décisions du Conseil d'État¹⁶⁶⁹ ont, par ailleurs, endigué le phénomène de **dématérialisation des démarches administratives** : le juge « encadre le mouvement de dématérialisation de l'accès aux services publics en se penchant sur la question de la numérisation des demandes de titres de séjour »¹⁶⁷⁰. Dans l'une des deux affaires¹⁶⁷¹, il explique que « l'obligation d'avoir recours à un téléservice pour accomplir une démarche administrative auprès d'un service de l'État, et notamment pour demander la délivrance d'une autorisation, dès lors qu'elle n'a pas pour effet de modifier les conditions légales auxquelles est subordonnée sa délivrance, ne met pas en cause, par elle-même, les règles concernant les garanties fondamentales accordées aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques, non plus qu'aucune autre règle ou aucun autre principe dont l'article 34 ou d'autres dispositions de la Constitution prévoient qu'ils relèvent du domaine de la loi » (cons. 6) ; « Toutefois, le pouvoir réglementaire ne saurait édicter une telle obligation qu'à la condition de permettre l'accès normal des usagers au service public et de garantir aux personnes concernées l'exercice effectif de leurs droits. Il doit tenir compte de l'objet du service, du degré de complexité des démarches administratives en cause et de leurs conséquences pour les intéressés, des caractéristiques de l'outil numérique mis en œuvre ainsi que de celles du public concerné, notamment, le cas échéant, de ses difficultés dans l'accès aux services en ligne ou dans leur maniement » (cons. 9).

¹⁶⁶⁷ SENS DU SERVICE PUBLIC, « Le service public : une idée d'avenir », Manifeste, 28 janv. 2022, p. 7, [en ligne].

¹⁶⁶⁸ *Ibid.*, p. 7.

¹⁶⁶⁹ CONS. D'ÉT., Sect., 3 juin 2022, n°452798, *La Cimade et a.*, Lebon ; CONS. D'ÉT., Sect., 3 juin 2022, n°461694, *La Cimade et a.*, Lebon ; D., 2022, p. 1094 ; *AJDA*, 2022, p. 1127 ; *AJDA*, 2022, p. 1509, chron. PRADINES (D.), JANICOT (TH.) ; DELPECH (X.), « Etrangers - Démarches administratives - Illégalité des mesures imposant les demandes de titre de séjour par Internet », *JA*, 2022, n°662, p. 12.

¹⁶⁷⁰ FOURNOUX (DE) (L.), « Le principe d'accès aux (télé)services publics », *préc.* ; v. aussi, MONTECLER (DE) (M.-CH.), « Pas de téléservice obligatoire sans solution de substitution », *Dalloz actualité*, 10 juin 2022.

¹⁶⁷¹ CONS. D'ÉT., Sect., 3 juin 2022, n°452798, *La Cimade et a.*, *préc.*

900. « Sans qu'il soit formellement évoqué, c'est bien le principe de mutabilité du service public qui est ici à l'œuvre et qui permet une transition numérique sans que les usagers puissent arguer d'un quelconque droit au maintien des conditions d'accueil physique »¹⁶⁷². En l'espèce, le Conseil d'État rappelle finalement que **les évolutions numériques ne doivent pas conduire à porter une atteinte excessive au droit à un accès normal au service**, dont les usagers disposent en vertu du principe de continuité du service public ; atteinte excessive, en tout cas, au point de n'offrir aucune solution alternative pour accéder à ce service. D'ailleurs, le juge avait déjà, dès 1969, estimé que les nouveaux horaires d'ouverture d'un bureau de poste ne devaient pas avoir « pour effet de limiter dans des conditions anormales le droit d'accès au service public postal »¹⁶⁷³. Dorénavant, c'est la question des téléservices qui se pose, et le Conseil d'État considère donc que « si le pouvoir réglementaire peut mettre en place un téléservice obligatoire, et ainsi aménager l'accès aux services publics, les évolutions [que l'administration] met en œuvre ne sauraient répondre qu'à sa seule convenance et avoir pour effet d'en limiter l'accès »¹⁶⁷⁴. Par conséquent, « en imposant cette limite au pouvoir réglementaire, le Conseil d'État rend sa généralité au droit d'accès au service public, qui réagit comme un principe général du droit, là où, jusqu'ici, il se trouvait à s'appliquer à des mesures plus précises prises par les autorités gestionnaires de certains services »¹⁶⁷⁵.

901. **La mutabilité du service public de la rénovation de l'habitat.** Pourquoi ces enjeux concerneraient-ils le SPRH ? La réponse est la même que pour les autres missions de service public : la transition numérique, et la **tentation de tout dématérialiser**, présentent des risques certains. Or, « sous prétexte fallacieux ou non d'adaptabilité territoriale aux besoins des usagers, ce principe apporte sa pierre aux structures du type maisons de service public. Sous couvert d'adaptation du service public, une mutation s'opère vers un service du public où la primauté est donnée au "service rendu" »¹⁶⁷⁶. Ces Maisons de services au public ont été créées par la loi NOTRe de 2015¹⁶⁷⁷, en relai des Maisons de services publics créées par la loi du 12 avril

¹⁶⁷² FOURNOUX (DE) (L.), « Le principe d'accès aux (télé)services publics », *préc.*

¹⁶⁷³ CONS. D'ÉT., 25 juin 1969, n°69449, *Sieur Vincent*, Lebon p. 334.

¹⁶⁷⁴ TIFINE (P.), « Droit administratif français », 5^{ème} partie, chapitre 2 : Services publics, sect. III, RGD on line, 2021, n°58290, [en ligne].

¹⁶⁷⁵ FOURNOUX (DE) (L.), « Le principe d'accès aux (télé)services publics », *préc.*

¹⁶⁷⁶ GUIGNARD (D.), « Adaptabilité », in *Dictionnaire d'administration publique* (dir. KADA (N.), MATHIEU (M.)), PUG, coll. Droit et action publique, 2014, p. 25.

¹⁶⁷⁷ L. n°2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République, *préc.*

2000¹⁶⁷⁸. Leur pertinence n'est pas discutée : « *Symboles de la mutualisation des moyens permettant de maintenir des services publics de proximité afin de répondre à leur diminution progressive dans les zones rurales et périphériques, elles constituent un outil de proximité de la politique publique d'accessibilité aux services. Concrètement, il s'agit de réunir dans un lieu unique, la MSaP, une offre de services de proximité, d'accompagner les usagers (particuliers et professionnels) dans leurs démarches de la vie quotidienne (prestations sociales ou d'accès à l'emploi, transports, énergie, prévention santé, accompagnement à l'entrepreneuriat, services postaux) et dans l'utilisation des services en ligne pour des démarches administratives, et de faciliter la mise en relation avec un conseiller partenaire (prise de rendez-vous téléphonique ou physique, organisation des rendez-vous à distance par visioconférence)* »¹⁶⁷⁹. La loi 3DS¹⁶⁸⁰ les a même maintenues, mais sous le nom de Maisons France Services.

902. Depuis 2024, les Maisons France services interviennent pour délivrer des informations sur le Chèque énergie, ainsi qu'un accompagnement ; plus encore, le partenariat qui lie le réseau France services et l'Anah conduit à étoffer les compétences des conseillers Frances services en y ajoutant les démarches relatives à MaPrimeRénov' et MaPrimeAdapt'¹⁶⁸¹. De cette façon, **les Maisons France services travaillent parallèlement aux ECFR'**... dans un contexte d'illisibilité organique. Dans les faits, l'Anah estime que « *ce partenariat enrichit l'offre de services du réseau France Rénov' grâce à France services, ce qui permettra : d'informer plus largement les ménages sur l'existence des guichets France Rénov' afin de faciliter l'accès aux différentes aides à la rénovation ; d'appuyer les ménages dans le dépôt de leur demande d'aide à la rénovation de l'habitat (MaPrimeRénov' et MaPrimeAdapt'), grâce à une assistance administrative et humaine au regard de la dématérialisation de l'accès aux aides* »¹⁶⁸².

903. Or, les remarques adressées aux anciennes Maisons de services au public ne manquaient pas, y compris dans les **rapports critiques du Défenseur des droits** : hétérogénéité du fonctionnement, simple mise à disposition d'ordinateurs ou de tablettes

¹⁶⁷⁸ L. n°2000-321 du 12 avr. 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations, JORF n°0088 du 13 avr. 2000, texte n°1.

¹⁶⁷⁹ DEFENSEUR DES DROITS, « Dématérialisation et inégalités d'accès aux services publics », rapp., 2019, p. 42, [en ligne].

¹⁶⁸⁰ L. n°2022-217 du 21 fév. 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale, *préc.*

¹⁶⁸¹ MIN. DE L'ECONOMIE, DES FINANCES ET DE L'INDUSTRIE, MIN. CHARGE DU BUDGET ET DES COMPTES PUBLICS, « France services : les services publics près de chez vous ! », 11 déc. 2023, [en ligne].

¹⁶⁸² ANAH, « France Rénov' et France Services : un partenariat inédit qui profite à tous », 7 nov. 2023, [en ligne].

numériques sans véritable accompagnement, manque de compétence et d'expertise de leurs agents, maillage territorial insuffisant,...¹⁶⁸³, sont autant de remarques dont la rénovation thermique et la lutte contre la précarité énergétique se seraient volontiers passées ; et cela sans rappeler les critiques déjà faites – par cette même institution – à l'encontre de la dématérialisation de MaPrimeRénov'¹⁶⁸⁴. Pire encore, dans un rapport paru quelques années plus tard, elle note que « *le nombre d'alertes et de réclamations liées à la dématérialisation ne fléchit pas, voire augmente* »¹⁶⁸⁵. Pourtant, elle prévient : « *la réalisation des démarches administratives dématérialisées doit demeurer une possibilité ouverte à l'utilisateur et non devenir une obligation. L'utilisateur doit pouvoir choisir le mode de communication le plus approprié à sa situation lorsqu'il échange avec l'administration* »¹⁶⁸⁶.

904. Le fait de choisir la forme d'une mission de service public soumet la rénovation de l'habitat au principe de mutabilité, mais **il faut rester mesuré** : depuis plusieurs années, les différents acteurs alertent sur le manque de connaissance des ménages, et sur les difficultés du repérage, en particulier en matière de précarité énergétique. Aller trop loin dans la dématérialisation, surtout au regard des critiques que nous venons de rappeler, pourrait maintenir la question de l'habitat dans un *statu quo* dont il faut, à l'inverse, urgemment sortir. Prudence est donc de mise.

905. La troisième et dernière « Loi du service public » auquel le SPRH est soumis est le principe d'égalité, étroitement lié au principe de neutralité.

C. Les principes d'égalité devant le service public et de neutralité du service public

906. Le principe d'égalité devant le service public et le principe de neutralité du service public. « *Les Hommes naissent et demeurent libres et égaux en droits. Les distinctions sociales*

¹⁶⁸³ DEFENSEUR DES DROITS, « Dématérialisation et inégalités d'accès aux services publics », p. 42, *préc.*

¹⁶⁸⁴ *Supra*, §778.

¹⁶⁸⁵ DEFENSEUR DES DROITS, « Dématérialisation des services publics : trois ans après, où en est-on ? », rapp., 2022, p.6, [en ligne].

¹⁶⁸⁶ DEFENSEUR DES DROITS, « Dématérialisation et inégalités d'accès aux services publics », *préc.*, p. 29.

ne peuvent être fondées que sur l'utilité commune »¹⁶⁸⁷ ; « *La loi est l'expression de la volonté générale. Tous les citoyens ont droit de concourir personnellement, ou par leurs représentants, à sa formation. Elle doit être la même pour tous, soit qu'elle protège, soit qu'elle punisse. Tous les citoyens étant égaux à ses yeux sont également admissibles à toutes dignités, places et emplois publics, selon leur capacité, et sans autre distinction que celle de leurs vertus et de leurs talents* »¹⁶⁸⁸ ; « *En vertu de ces principes*¹⁶⁸⁹ et de celui de la libre détermination des peuples, la République offre aux territoires d'outre-mer qui manifestent la volonté d'y adhérer des institutions nouvelles fondées sur l'idéal commun de liberté, d'égalité et de fraternité et conçues en vue de leur évolution démocratique »¹⁶⁹⁰ ; « *La France est une République indivisible, laïque, démocratique et sociale. Elle assure l'égalité devant la loi de tous les citoyens sans distinction d'origine, de race ou de religion. Elle respecte toutes les croyances. Son organisation est décentralisée* »¹⁶⁹¹ ; « *La devise de la République est "Liberté, Égalité, Fraternité"* »¹⁶⁹² ; etc. Le moins que l'on puisse dire est que la Constitution française n'est pas avare en rappels sur l'importance du principe d'égalité.

907. Pour autant, la **valeur juridique de ce principe** diverge en fonction des juges¹⁶⁹³ : quand le Conseil d'État en fait un principe général du droit – dans sa décision *Société des concerts du Conservatoire*¹⁶⁹⁴ –, le Conseil constitutionnel en fait un principe à valeur constitutionnelle – dans sa décision *Taxation d'office*¹⁶⁹⁵ –. En revanche, « de façon concordante,

¹⁶⁸⁷ Art. 1^{er} de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen.

¹⁶⁸⁸ Art. 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen.

¹⁶⁸⁹ L'alinéa précédent disposant que « *Le peuple français proclame solennellement son attachement aux Droits de l'homme et aux principes de la souveraineté nationale tels qu'ils ont été définis par la Déclaration de 1789, confirmée et complétée par le préambule de la Constitution de 1946, ainsi qu'aux droits et devoirs définis dans la Charte de l'environnement de 2004* ».

¹⁶⁹⁰ Al. 2 du Préambule de la Constitution de la V^{ème} République.

¹⁶⁹¹ Art. 1^{er}, al. 1^{er} de la Constitution de la V^{ème} République.

¹⁶⁹² Art. 2, al. 4 de la Constitution de la V^{ème} République.

¹⁶⁹³ Ce qui s'explique juridiquement par le fait que ces deux juges n'ont pas le même rôle ; v. par ex., LACHAUME (J.-F.), PAULIAT (H.), DEFFIGIER (C.), VIROT-LANDAIS (A.), « Droit des services publics », *préc.*, p. 610 : « *Une valeur liée au rôle des juges. [...] : les principes utilisés par le Conseil constitutionnel qui, pour permettre de censurer la loi, doivent posséder une valeur constitutionnelle, ceux utilisés par le juge administratif qui, pour s'imposer aux actes administratifs, n'ont besoin, en quelque sorte, que d'une valeur infra-législative et supra-décrétale. [...]* ».

¹⁶⁹⁴ CONS. D'ÉT., Sect., 9 mars 1951, n°92004, *Sté des concerts du Conservatoire*, Lebon p. 151 : le juge parle du « *principe d'égalité qui régit le fonctionnement des services publics* » (cons. 2) ; *Dr. soc.*, 1951, p. 368, concl. LETOURNEUR (M.), note RIVERO (J.).

¹⁶⁹⁵ CONS. CONST., 27 déc. 1973, n°73-51 DC, *Loi de finances pour 1974*, JO du 28 déc. 1974, p. 14004, Rec. p. 35 ; PHILIP (L.), FAVOREU (L.), « Principe d'égalité », in *Les grandes décisions du Conseil constitutionnel*, Dalloz, 2009, pp. 213-242 ; PHILIP (L.), « La portée du contrôle exercé par le Conseil constitutionnel », RDP, 1974, n°90, pp. 531 et 1099 ; MICLO (F.), « Le principe d'égalité et la constitutionnalité des lois », AJDA, 1982, n°s.n. ; LUCHAIRE (F.), « Un Janus constitutionnel : l'égalité », RDP, sept.-oct. 1986, n°5, pp. 1229-1274 ; GIRARDOT (TH.-X.), « Le Conseil constitutionnel censure les débudgétisations », CFP, fév. 1995, n°132, p. 13 ; JCP G, 1974, n°s.n., note NGUYEN QUOC (D.) ; GAUDEMET (P.-M.), « L'aménagement de la taxation d'office face aux exigences de l'égalité devant la loi et de la procédure budgétaire », AJDA, 1974, n°s.n. ;

*le Conseil d'État et le Conseil constitutionnel déduisent du principe d'égalité deux types d'obligations : l'interdiction de certaines discriminations et l'application uniforme de la règle de droit »*¹⁶⁹⁶.

908. L'application du principe d'égalité sera ensuite fonction de la qualité des personnes : s'agissant de l'**usager**, il implique que ne puissent être opérées de discriminations entre des usagers se trouvant dans des situations objectivement similaires, et par conséquent, que puissent être opérées des discriminations entre des usagers se trouvant dans des situations objectivement différentes – selon la jurisprudence *Denoyez et Chorques* du Conseil d'État¹⁶⁹⁷ –. Nous pouvons aussi rappeler, à ce stade, le célèbre standard du Conseil constitutionnel au sujet du principe d'égalité : dans sa décision dite *Ponts à péage*¹⁶⁹⁸, il affirmera « [...], que si le principe d'égalité devant la loi implique qu'à situations semblables il soit fait application de solutions semblables, il n'en résulte pas que des situations différentes ne puissent faire l'objet de solutions différentes » (cons. 4) ; dans une décision ultérieure¹⁶⁹⁹, il dira « [...] que le principe d'égalité ne s'oppose pas à ce que le législateur déroge à l'égalité pour des raisons d'intérêt général pourvu que la différence de traitement qui en résulte soit en rapport direct avec l'objet de la loi qui l'établit » (cons. 8). Puis, à propos du principe de neutralité, l'usager peut notamment, sauf si – par exemple – la loi en dispose

HAMON (L.), « Contrôle de constitutionnalité et protection des droits individuels », *D.*, 1974, n°s.n., p. 83 ; FAVOREU (L.), PHILIP (L.), « Taxation d'office. Contrôle de la constitutionnalité de la loi, conformité à la Déclaration des droits de l'homme de 1789. Principe de l'égalité devant la loi », in *Les grandes décisions du Conseil constitutionnel*, Sirey, 1975, pp. 339-351 ; HAMON (L.), « Contrôle de constitutionnalité et protection des droits individuels. À propos de trois décisions récentes du Conseil constitutionnel », *D.*, 1974, n°chron. XVII, pp. 83-90.

¹⁶⁹⁶ BARROIS DE SARIGNY (C.), « Le principe d'égalité dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel et du Conseil d'État », *Titre VII*, avr. 2020, n°4, [en ligne].

¹⁶⁹⁷ CONS. D'ÉT., Sect., 10 mai 1974, n°s 88032, 88148, *Denoyez et Chorques*, Lebon p. 174 : « Considérant que la fixation de tarifs différents applicables, pour un même service rendu, à diverses catégories d'usagers d'un service ou d'un ouvrage public implique, à moins qu'elle ne soit la conséquence nécessaire d'une loi, soit qu'il existe entre les usagers des différences de situation appréciables, soit qu'une nécessité d'intérêt général en rapport avec les conditions d'exploitation du service ou de l'ouvrage commande cette mesure » (cons. 4) ; *AJDA*, 1974, p. 298, chron. FRANC (M.), BOYON (M.) ; *RDP*, 1975, n°467, note WALINE (M.) ; *Rev. adm.*, 1974, p. 440, note MODERNE (F.).

¹⁶⁹⁸ CONS. CONST., 12 juill. 1979, n°79-107 DC, *Loi relative à certains ouvrages reliant les voies nationales ou départementales*, JO du 13 juill. 1979, Rec. p. 31 ; *RDP*, janv.-fév. 1979, n°s.n., pp. 1691-1694, note FAVOREU (L.) ; *Pouvoirs*, nov. 1979, n°11, p. 186, note AVRIL (P.), GICQUEL (J.) ; PERROUD (TH.), « Conseil constitutionnel, 12 juillet 1979, n°79-107 DC Loi relative à certains ouvrages reliant les voies nationales ou départementales (dite Ponts à péage) », in *Les grandes décisions de la jurisprudence constitutionnelle*, LGDJ, 2024, pp. 161-175.

¹⁶⁹⁹ CONS. CONST., 9 avr. 1996, n°96-375 DC, *Loi portant diverses dispositions d'ordre économique et financier*, JO du 13 avr. 1996, p. 5730, Rec. p. 60 ; *RFDC*, juill.-sept. 1996, n°27, pp. 598-604, note GAÏA (P.) ; PRETOT (X.), « Conformité à la Constitution de la loi portant diverses dispositions d'ordre économique et financier », *RDP*, juill.-août 1996, n°4, pp. 1147-1162 ; *BJC*, 1996, n°s.n., note COMM. EUROPEENNE POUR LA DEMOCRATIE PAR LE DROIT ; *LPA*, 1996, n°s.n., pp. 9-11, note MATHIEU (B.) ; *D.*, 1998, n°s.n., pp. 150-151, note GAÏA (P.).

autrement¹⁷⁰⁰, porter un signe religieux. Il faut enfin noter que ce principe de neutralité découle du principe d'égalité, et que le Conseil constitutionnel le voit même – dans sa décision du 18 septembre 1986¹⁷⁰¹ – comme un « *corollaire* » (cons. 15)¹⁷⁰².

909. S'agissant de l'**agent**, il existe un principe d'égal accès aux emplois publics – avec la jurisprudence *Barel*¹⁷⁰³ du Conseil d'État –, mais également des devoirs, puisqu'il doit se conformer à une neutralité rigoureuse. Cela signifie qu'il ne doit pas porter de signe religieux et autre manifestation d'une quelconque affiliation politique. Effectivement, depuis la loi du 20 avril 2016¹⁷⁰⁴, l'obligation de neutralité des fonctionnaires est inscrite dans le statut de la fonction publique, même s'il n'a pas fallu attendre cette inscription pour que les agents publics y soient soumis : par exemple, ils « *ont l'obligation de respecter un "devoir de stricte neutralité qui s'impose à tout agent collaborant à un service public" (CE 3 mai 1950, D^{elle} Jamet, n°98284¹⁷⁰⁵ ; CE 8 déc. 1948, D^{elle} Pasteau, n°91406¹⁷⁰⁶)*. Ainsi, cette obligation de neutralité implique, d'une part, que les décisions que l'agent est appelé à prendre soient dictées uniquement par l'intérêt du service public et non par ses convictions politiques ou religieuses et, d'autre part, qu'il n'utilise pas le service public comme un instrument de propagande pour ces mêmes convictions »¹⁷⁰⁷.

910. Le principe d'égalité et le principe de neutralité applicables au service public de la rénovation de l'habitat. Nul besoin de s'appesantir sur l'application des principes d'égalité et de neutralité au SPRH, tant elle semble évidente. En revanche, nous pouvons

¹⁷⁰⁰ V. par ex., L. n°2004-228 du 15 mars 2004 encadrant, en application du principe de laïcité, le port de signes ou de tenues manifestant une appartenance religieuse dans les écoles, collèges et lycées publics, JORF n°65 du 17 mars 2004, texte n°1.

¹⁷⁰¹ CONS. CONST., 18 sept. 1986, n°86-217 DC, *Loi relative à la liberté de communication*, JO du 19 sept. 1986, p. 11294, Rec. p. 141 ; ETIEN (R.), « Le pluralisme : objectif de valeur constitutionnelle », *Rev. adm.*, 1986, n°s.n. ; *Rev. soc., Journ. soc.*, oct.-déc. 1986, n°4, pp. 608-612, note GUYON (Y.) ; RDP, mars-avr. 1989, n°2, p. 399, note FAVOREU (L.) ; *AJJC*, 1986, n°II-1986, pp. 430-436 et pp. 442-443, note GENEVOIS (B.) ; *AJDA*, 1987, n°s.n., note WACHSMANN (P.) ; *D.*, 1987, n°s.n., p. 381, note MAISL (H.) ; *LPA*, 10 nov. 1986, n°135, note MALIGNER (B.) ; GOUBERT (G.), « Le pluralisme, mode d'emploi », *Medias*, 1986, n°s.n. ; *LPA*, 12 nov. 1986, n°136, note MALIGNER (B.) ; *LPA*, 14 nov. 1986, n°137, note MALIGNER (B.).

¹⁷⁰² « [...] ; que ces cahiers des charges doivent nécessairement se conformer aux principes fondamentaux du service public et notamment au principe d'égalité et à son corollaire le principe de neutralité du service ».

¹⁷⁰³ CONS. D'ET., Ass., 28 mai 1954, n°s28238, 28493, 28524, 30237, 30256, *Barel*, Lebon p. 308 ; concl. LETOURNEUR (M.), note WALINE (M.).

¹⁷⁰⁴ L. n°2016-483 du 20 avr. 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires, JORF n°0094 du 21 avr. 2016, texte n°2.

¹⁷⁰⁵ CONS. D'ET., 3 mai 1950, n°98284, *D^{elle} Jamet*, Lebon p. 247, concl. GAZIER (F.).

¹⁷⁰⁶ CONS. D'ET., 8 déc. 1948, n°91406, *D^{elle} Pasteau*, Lebon p. 464, concl. CHARDEAU (J.).

¹⁷⁰⁷ DALLOZ, « Neutralité (Fonction publique) », fiches d'orientation, mai 2023, [en ligne].

nous attarder sur la question des **différences tarifaires entre les aides aux travaux** – sans évoquer à nouveau la question de l'égalité d'accès territorial (ou de l'équité territoriale¹⁷⁰⁸) –. En effet, à l'instar d'autres services publics, les prestations offertes par le SPRH ne donnent pas lieu à la délivrance d'aides aux montants équivalents : par exemple, pour bénéficier de MPR' Rénovation d'ampleur¹⁷⁰⁹, il est nécessaire de répondre aux exigences relatives aux revenus (« *Les revenus retenus sont les revenus fiscaux de référence (RFR) de l'année N-1 (soit 2023 pour les demandes faites en 2024)* ») et au lieu de résidence (« *Les revenus à respecter diffèrent selon que le logement est situé hors Île-de-France ou en Île-de-France* ») ; *idem*, d'ailleurs, pour MPR' Parcours par geste¹⁷¹⁰. À l'inverse, d'autres aides – comme MPR' Parcours accompagné¹⁷¹¹ – ne prenaient pas en compte les conditions de revenus, bien qu'il faille apporter une précision importante : « *Le montant de l'aide peut atteindre 63 000 € mais dépend de votre tranche de revenus* » ; et « *l'aide se calcule en taux de prise en charge des travaux effectués sur le montant hors taxes des travaux éligibles (correspondant au coût du matériel éligible, pose comprise). Une bonification de 10 % peut être appliquée à ce taux si votre logement est une passoire énergétique* »¹⁷¹². Dernier exemple avec MPR' Copropriété qui, si elle « *finance de 30 % à 45 % du montant des travaux selon l'ambition de la rénovation énergétique* », n'ignore pas pour autant que les différents copropriétaires ne sont pas nécessairement dans la même situation financière ; dès lors, bien que l'aide soit « *plafonnée à un montant de travaux de 25 000 € par logement* », « *une prime supplémentaire est destinée aux copropriétaires aux ressources modestes et très modestes. Le montant de cette prime est respectivement de 1 500 € et de 3 000 €* »¹⁷¹³. Rappelons que d'aucuns voudraient même

¹⁷⁰⁸ V. par ex., ACAD, « Concertation publique France Rénov'. Contribution du réseau ACAD », juin 2023, p. 4, [en ligne] : « *Du fait de son universalité, [l'objectif de massifier la rénovation énergétique] donne tout son sens à la notion de service public, à l'exigence de neutralité dans le conseil et l'accompagnement ainsi qu'au principe d'équité territoriale* ».

¹⁷⁰⁹ V. not., SERVICE-PUBLIC.FR, « MaPrimeRénov' (MPR) », vérifié le 15 mai 2024, [en ligne].

¹⁷¹⁰ À propos de ces conditions, v. *ibid*.

¹⁷¹¹ V. not., MIN. DE L'ECONOMIE, DES FINANCES ET DE L'INDUSTRIE ET MIN. CHARGE DU BUDGET ET DES COMPTES PUBLICS, « MaPrimeRénov' Parcours accompagné : tout savoir sur cette aide », *préc.*

¹⁷¹² MIN. DE L'ECONOMIE, DES FINANCES ET DE L'INDUSTRIE ET MIN. CHARGE DU BUDGET ET DES COMPTES PUBLICS, « Rénovation énergétique : les aides auxquelles vous pouvez prétendre », 30 avr. 2024, [en ligne].

¹⁷¹³ MIN. DE L'ECONOMIE, DES FINANCES ET DE L'INDUSTRIE ET MIN. CHARGE DU BUDGET ET DES COMPTES PUBLICS, « MaPrimeRénov' Copropriété : tout savoir sur cette aide pour rénover les parties communes de votre copropriété », 19 avr. 2024, [en ligne].

aller plus loin et envisagent de pouvoir pondérer les aides en fonction des territoires, prenant ainsi en compte la valeur du bien selon sa localisation¹⁷¹⁴.

911. Une telle différence tarifaire s'applique aussi à la **prestation délivrée par un MAR'**, prise en charge pour une rénovation globale effectuée avec MPR' dans la limite d'un plafond de 2 000 euros : un barème existe pour que les ménages connaissent leur catégorie de revenus et soient ainsi en mesure d'identifier le pourcentage de prise en charge auquel ils peuvent prétendre (de 20 % pour les revenus supérieurs à 100 % pour les revenus très modestes)¹⁷¹⁵.

912. Si l'on s'éloigne du cadre du service public, nous pouvons même constater la volonté d'instaurer un **bonus-malus énergétique**, afin d'inciter les propriétaires de logements énergivores à réaliser des travaux d'isolation. Un tel mécanisme, censuré par le Conseil constitutionnel en 2013¹⁷¹⁶, pourrait effectivement voir le jour, car le juge « *n'a pas censuré le bonus-malus dans son principe mais dans son périmètre d'application* »¹⁷¹⁷. En effet, le Conseil constitutionnel a considéré qu'il s'agissait d'une atteinte au principe d'égalité devant les charges publiques, et ce pour deux raisons tenant au fait que seules les consommations domestiques étaient visées : d'une part, l'exclusion des consommations professionnelles était « *sans rapport avec l'objectif de maîtrise des coûts de production et de distribution des énergies de réseau* » (cons. 13) ; d'autre part, l'exclusion du secteur tertiaire était « *de nature à conduire à ce que, en particulier dans les immeubles à usage collectif, des locaux dotés de dispositifs de chauffage et*

¹⁷¹⁴ Rapp. d'information n°1720 (2023-2024) de M. David VALENCE, *prés.*, p. 44 (propos de M. Loïc CANTIN) : à propos des aides à la pierre, il explique qu'« *il pourrait être opportun d'imaginer un mécanisme de pondération des aides en fonction des territoires, [...], qui serait à la main des élus* » ; *supra*, §785.

¹⁷¹⁵ FRANCE RENOV', « Mon Accompagnateur Renov' simplifie et sécurise votre rénovation énergétique », [en ligne].

¹⁷¹⁶ CONS. CONST., 11 avr. 2013, n°2013-666 DC, *Loi visant à préparer la transition vers un système énergétique sobre et portant diverses dispositions sur la tarification de l'eau et sur les éoliennes*, JO du 16 avr. 2013, p. 6214, texte n°2, Rec. p. 535 ; FÉRIEL (L.), « Le législateur et le principe d'égalité devant les charges publiques : *o tempora, o mores...* », *RDF*, 30 mai 2013, n°22, pp. 19-24 ; LOMBARD (M.), « Selon le Conseil constitutionnel, intervenir n'est pas choisir », *AJDA*, 24 juin 2013, n°22, pp. 1263-1264 ; KROLIK (CH.), « Un prélude en demi-teinte : à propos de la décision n°2013-666 DC - Loi visant à préparer la transition vers un système énergétique sobre », *RJE*, sept. 2013, n°3-2013, pp. 425-432 ; TREBULLE (F.-G.), « Droit de l'environnement (septembre 2012 - octobre 2013) : autour de la Charte de l'environnement », *D.*, 16 janv. 2014, n°2, pp. 104-107 ; NICINSKI (S.), « Les économies de consommation d'énergie devant le Conseil constitutionnel », *RJEP*, nov. 2013, n°713, pp. 20-27 ; RAVELLA (D.), « Égalité devant l'impôt et écotaxe : le couple ne fait pas bon ménage », *RFDC*, oct. 2013, n°96, pp. 1002-1009.

¹⁷¹⁷ Propos de Mme Delphine BATHO, alors ministre de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie.

d'isolation identiques, soumis aux mêmes règles tarifaires au regard de la consommation d'électricité et de gaz et, pour certains, utilisant un dispositif collectif de chauffage commun, soient exclus ou non du régime de bonus-malus du seul fait qu'ils ne sont pas utilisés à des fins domestiques ; [...] » (cons. 13). Plus encore, « [...], dans des immeubles collectifs d'habitation pourvus d'installations communes de chauffage, les dispositions [...] ne fixent pas des conditions de répartition du bonus-malus en rapport avec l'objectif de responsabiliser chaque consommateur domestique au regard de sa consommation d'énergie de réseau ; [...] ces dispositions n'assurent pas le respect de l'égalité devant les charges publiques, d'une part, entre les consommateurs qui résident dans ces immeubles collectifs et, d'autre part, avec les consommateurs domestiques demeurant dans un site de consommation résidentiel individuel » (cons. 17).

913. Avec cette décision, le Conseil constitutionnel rappelle que « [...], conformément à l'article 34 de la Constitution, il appartient au législateur de déterminer, dans le respect des principes constitutionnels et compte tenu des caractéristiques de chaque impôt, les règles selon lesquelles les contribuables doivent y être assujettis ; que le principe d'égalité ne fait pas obstacle à ce que soient établies des impositions spécifiques ayant pour objet d'inciter les redevables à adopter des comportements conformes à des objectifs d'intérêt général, pourvu que les règles qu'il fixe à cet effet soient justifiées au regard desdits objectifs » (cons. 10).

914. En somme, la reconnaissance de la qualité de service public à l'activité de rénovation de l'habitat peut avoir le mérite de soumettre celle-ci aux Lois du service public, comme toutes les activités bénéficiant de ce label. Cela aurait d'ailleurs un intérêt certain en matière d'égalité des usagers face aux zones blanches que pourrait compter le territoire national, qui doit être couvert de guichets ECFR'. La soumission du SPRH à ce principe d'égalité pourrait être une clef face, notamment, à des collectivités peu enclines à prendre part à cette mission. En revanche, une telle labélisation ne devra pas omettre de prendre en compte les exigences tenant au respect des règles de concurrence, qu'importe que l'activité soit d'intérêt général.

Paragraphe 2 : La soumission contrôlée de l'activité aux règles de concurrence

915. Les règles de concurrence feront l'objet d'une présentation préalable (A) afin d'expliquer les raisons pour lesquelles, en tant qu'activités économiques et commerciales,

certaines missions du SPRH susceptibles d'être prises en charge par des personnes publiques leur sont soumises (B).

A. Propos liminaires sur les règles de concurrence

916. Il est dorénavant bien admis que **les activités économiques des personnes publiques doivent respecter les règles de concurrence**. En effet, « *pour définir l'activité économique, le critère organique est dépourvu de toute pertinence : seule compte la nature de l'activité exercée, et ses conditions d'exploitation. Par conséquent, nous enseigne le droit de la concurrence, est économique toute activité consistant à offrir et échanger des biens et services sur un marché concurrentiel, lequel se définit comme le lieu où se détermine le prix dudit bien ou dudit service par la rencontre de l'offre et de la demande : est économique toute activité qui s'inscrit dans un processus de production et de distribution de biens et services dans un environnement concurrentiel* »¹⁷¹⁸.

917. Les activités économiques ne sont évidemment pas toujours dépourvues de concurrents, mais si tel est le cas, et si l'on peut constater une carence de l'initiative privée, les collectivités peuvent intervenir. Toutefois, pour ce faire, certaines règles doivent être scrupuleusement respectées, au premier rang desquelles se trouvent **la liberté du commerce et de l'industrie**¹⁷¹⁹ et, évidemment, **le droit de la concurrence – conformément à la jurisprudence du Conseil d'État *Ordre des avocats au barreau de Paris***¹⁷²⁰ –. En l'espèce, le Conseil d'État opère une distinction entre les activités de service public¹⁷²¹ et les activités économiques¹⁷²², ces dernières exigeant le strict respect de

¹⁷¹⁸ PLESSIX (B.), « Droit administratif général », *LexisNexis*, 5^{ème} éd., 2024, p. 970, §675.

¹⁷¹⁹ Liée à la liberté d'entreprendre (*supra*, §305 et s.), la liberté du commerce et de l'industrie n'en est pas un synonyme ; v. par ex., DOUENCE (J.-C.), « Services publics locaux : création et suppression », chapitre 3, in *Encycl. coll. loc.*, Dalloz, folio n°6040, §158, fév. 2012 : « *Le principe de la liberté du commerce et de l'industrie a été proclamé par la loi des 2-17 mars 1791, dite décret d'Allarde, toujours en vigueur. Le Conseil d'État le considère comme un principe général du droit (applicable même sans texte) et comme une liberté publique. Le Conseil constitutionnel a érigé la liberté d'entreprendre en principe constitutionnel, sans préciser en quoi elle se distingue du principe précédent. Quelle que soit sa place exacte dans la hiérarchie des normes, le principe peut être aménagé par la loi pour des raisons d'intérêt général ou de conciliation avec d'autres exigences constitutionnelles* ».

¹⁷²⁰ CONS. D'ÉT., Ass., 31 mai 2006, n°275531, *Ordre des avocats au barreau de Paris*, Lebon p. 272, concl. CASAS (D.).

¹⁷²¹ « *Considérant que les personnes publiques sont chargées d'assurer les activités nécessaires à la réalisation des missions de service public dont elles sont investies et bénéficient à cette fin de prérogatives de puissance publique* ».

¹⁷²² « [...] ; qu'en outre, si elles entendent, indépendamment de ces missions, prendre en charge une activité économique, elles ne peuvent légalement le faire que dans le respect tant de la liberté du commerce et de l'industrie que du droit de la concurrence ;

la liberté du commerce et de l'industrie et du droit de la concurrence. Plus tard, à travers sa jurisprudence *Société Million et Marais*¹⁷²³, il jugera que le juge administratif doit « s'assurer que les actes de dévolution des services publics respectent l'ensemble des normes composant le bloc de légalité, y compris celles qui résultaient de l'ordonnance du 1^{er} décembre 1986. Si ces dispositions semblent surtout concerner directement les entreprises privées, elles imposent néanmoins une règle plus générale qui interdit à l'autorité publique de prendre une décision plaçant une entreprise en situation d'abuser d'une position dominante »¹⁷²⁴.

918. En outre, le **droit de l'Union européenne** est relativement ferme sur ces questions de concurrence, notamment en raison de la définition que l'Union – à travers ses institutions – donne de la notion d'activité économique. En effet, selon la Cour de justice, une activité économique est celle qui a pour but d'offrir des biens et des services sur un marché¹⁷²⁵ ; selon la Commission, « constitue [...] une activité de nature économique toute activité, même en dehors de la recherche de bénéfices, qui participe aux échanges économiques »¹⁷²⁶.

919. **Finalement**, les activités économiques des personnes publiques doivent donc se soumettre au droit de l'Union européenne – notamment à l'article 106§2 du TFUE¹⁷²⁷ – et

qu'à cet égard, pour intervenir sur un marché, elles doivent, non seulement agir dans la limite de leurs compétences, mais également justifier d'un intérêt public, lequel peut résulter notamment de la carence de l'initiative privée ; qu'une fois admise dans son principe, une telle intervention ne doit pas se réaliser suivant des modalités telles qu'en raison de la situation particulière dans laquelle se trouverait cette personne publique par rapport aux autres opérateurs agissant sur le même marché, elle fausserait le libre jeu de la concurrence sur celui-ci ».

¹⁷²³ CONS. D'ET., Sect., 3 nov. 1997, nos 148698 165260 169907, *Sté Yonne Funéraire, Sté Inter-marbres, Sté Million et Marais*, Lebon p. 406, concl. STAHL (J.-H.) (pour la décision *Sté Million et Marais*).

¹⁷²⁴ CONS. D'ET., « Conseil d'État, 3 novembre 1997, Société Yonne Funéraire, Société Inter-marbres, Société Million et Marais », 3 nov. 2017, [en ligne].

¹⁷²⁵ C.J.C.E., 16 juin 1987, aff. 118/85, *Comm. des Communautés européennes c. République italienne*, Rec. CJCE 1987, p. 02599 : « La distinction entre "pouvoirs publics" et "entreprise publique", prévue à l'article 2 de la directive 80/723, relative à la transparence des relations financières entre les États membres et les entreprises publiques, procède de la reconnaissance du fait que l'État peut agir soit en exerçant l'autorité publique, soit en exerçant des activités économiques de caractère industriel ou commercial consistant à offrir des biens et des services sur le marché. Afin de pouvoir opérer cette distinction, il est nécessaire, dans chaque cas, d'examiner les activités exercées par l'État, et de déterminer à quelle catégorie ces activités appartiennent » (sommaire ; cons. 7).

¹⁷²⁶ Décision 92/521/CEE de la Commission du 27 oct. 1992 relative à une procédure au titre de l'article 85 du traité CEE (IV/33.384 et 33.378 - Distribution des forfaits touristiques lors de la coupe du monde de football 1990), point (43), JO L 326 du 12 nov. 1992, pp. 0031-0042.

¹⁷²⁷ « 2. Les entreprises chargées de la gestion de services d'intérêt économique général ou présentant le caractère d'un monopole fiscal sont soumises aux règles des traités, notamment aux règles de concurrence, dans les limites où l'application de ces règles ne fait pas échec à l'accomplissement en droit ou en fait de la mission particulière qui leur a été impartie. Le développement des échanges ne doit pas être affecté dans une mesure contraire à l'intérêt de l'Union ».

à l'ordonnance de 1986¹⁷²⁸ (depuis codifiée¹⁷²⁹), dont l'article 53 dispose que « *les règles définies à la présente ordonnance s'appliquent à toutes les activités de production, de distribution et de services, y compris celles qui sont le fait de personnes publiques notamment dans le cadre de conventions de délégation de service public* »¹⁷³⁰. Autrement dit, « [...], *les règles issues du droit de la concurrence contenues dans l'ordonnance du 1^{er} décembre 1986 et codifiées dans le Code de commerce, s'appliquent à toutes les activités de production, de distribution et de service, y compris celles qui relèvent d'une personne publique* »¹⁷³¹.

920. Ces règles de concurrence sont donc applicables aux personnes publiques et, dès lors, le SPRH n'en est pas dispensé.

B. Application de ces règles de concurrence au service public de la rénovation de l'habitat

921. L'intégration du SPRH au sein du marché concurrentiel de la rénovation énergétique a fait l'objet d'importants débats (1), lesquels ont conduit à l'instauration d'un encadrement (2).

1. Contexte de l'intégration du service public de la rénovation de l'habitat dans un marché concurrentiel

922. Pour intensifier la rénovation de l'habitat, la décision de choisir la forme d'une activité de service public présente une pertinence certaine. Seulement, **les acteurs de la rénovation de l'habitat ne peuvent s'affranchir des règles de concurrence** à l'œuvre en matière d'activités économiques. Le guide des missions du pacte territorial France Rénov' est d'ailleurs très clair sur ce point : « *L'ECFR' peut être constitué, selon les organisations territoriales et le territoire couvert par le pacte territorial, d'un ou plusieurs guichets, en charge de*

¹⁷²⁸ Ord. n°86-1243 du 1^{er} déc. 1986 relative à la liberté des prix et de la concurrence, JORF du 9 déc. 1986.

¹⁷²⁹ Art. L. 410-1 et s. du code de commerce.

¹⁷³⁰ Aujourd'hui, l'art. L. 410-1 du code de commerce dispose : « *Les règles définies au présent livre s'appliquent aux entreprises entendues comme les entités, quelle que soit leur forme juridique et leur mode de financement qui exercent une activité de production, de distribution et de services, y compris celles qui sont le fait de personnes publiques, notamment dans le cadre de conventions de délégation de service public* ».

¹⁷³¹ GUERIN (E.), « Le droit applicable aux services publics », *Wikiterritorial*, modifié par LENOIR (J.) le 24 juill. 2019, [en ligne].

l'information, du conseil et de l'orientation des ménages sur un EPCI donné. Un guichet peut être porté par une ou plusieurs structures, en régie, par voie de convention ou via une mise en concurrence »¹⁷³².

923. De même, la **directive « Services » du 12 septembre 2006**¹⁷³³ s'applique pleinement : *« la Directive 2006/123/CE du Parlement européen et du Conseil du 12 septembre 2006 relative aux services dans le marché intérieur dite "Directive Services" (DS) impose d'avoir un marché des services concurrentiel dans le champ de la rénovation énergétique, et porte donc sur le champ d'application des Accompagnateurs Rénov'. De ce fait, la sélection des opérateurs dans le cadre du pacte territorial doit se faire en application de cette directive. Dans le cadre du parcours du ménage, les ECFR' sont tenus de partager de façon neutre aux ménages nécessitant un accompagnement, une liste présentant l'ensemble des AMO pouvant intervenir sur le territoire, avec l'ensemble des informations disponibles sur leurs modalités d'intervention. L'accompagnement proposé par la collectivité lui sera indiqué avec la même neutralité, si le ménage est éligible aux conditions mises en place par la collectivité maître d'ouvrage. Le ménage sera alors libre de choisir l'accompagnement proposé par la collectivité ou un accompagnement tiers »¹⁷³⁴. Et, si cette question de la concurrence est si importante en l'espèce, c'est en raison de l'activité économique qui caractérise le SPRH. Les missions qu'il comprend peuvent être prises en charge par les personnes publiques, car les collectivités ont la possibilité de « développer de telles activités en justifiant d'un **intérêt local, qui peut résulter d'une carence de l'initiative privée, dans le respect du droit de la concurrence. Cette carence peut intervenir dans les aspects techniques de la rénovation ou dans le financement des travaux** »¹⁷³⁵.*

924. Au demeurant, peuvent demander à devenir des MAR' les architectes, les auditeurs énergétiques, les sociétés de tiers-financement et... les opérateurs historiques que sont les ECFR', *« opérateurs agréés par l'Anah au titre du CCH, collectivités territoriales ou opérateurs concourant à la mise en œuvre d'une opération programmée »¹⁷³⁶. D'aucuns voyaient d'ailleurs l'ouverture à des personnes privées comme « [...], dans une certaine mesure, une délégation de missions à des opérateurs*

¹⁷³² ANAH, « Guide des missions du pacte territorial France Rénov' pour la mise en œuvre du service à compter du 1^{er} janvier 2025 », *préc.*, p. 4.

¹⁷³³ Directive 2006/123/CE du Parlement européen et du Conseil du 12 déc. 2006 relative aux services dans le marché intérieur, JOUE 376/36 du 27 déc. 2006.

¹⁷³⁴ ANAH, « Guide des missions du pacte territorial France Rénov' pour la mise en œuvre du service à compter du 1^{er} janvier 2025 », *préc.*, pp. 19-20.

¹⁷³⁵ FARINEAU (CH.), DEGREMONT (A.), « Les contours du service public de la performance énergétique de l'habitat », *préc.*

¹⁷³⁶ FRANCE RENOV', « Devenir Mon Accompagnateur Rénov' », [en ligne].

privés », et soulignaient la nécessité d’être « *particulièrement vigilant sur ce point, du fait des **risques d’absence de neutralité*** »¹⁷³⁷. D’autres iront jusqu’à contester l’idée même d’un service public : « [...] *je suis opposé à l’idée de service public. Dans ce secteur, mis à part l’argent, peu de choses sont publiques... le risque serait de déresponsabiliser les acteurs. C’est une raison de la fraude : quand on ne paie pas, on est moins regardant. [...]* »¹⁷³⁸. En somme, l’**ouverture mal encadrée à des personnes privées** a pu être perçue comme un problème de toutes parts, mais pas seulement vis-à-vis de l’absence supposée de neutralité des entreprises privées.

925. Dans le cadre de la concertation au sujet de l’avenir de France Rénov’, l’association des consultants en aménagement et développement des territoires (ACAD) avait, par exemple, souligné que les ECFR’ étaient « *de facto d’ores et déjà placés dans une position de prescripteurs vis-à-vis du public* », y compris « *quant au choix de l’accompagnateur, et ce en dépit d’une liste de prestataires agréés dans laquelle l’usager est censé choisir librement, et ce du seul fait que ce dernier demande de manière pragmatique un conseil en la matière* ». Or, ainsi qu’elle le relève, « *ce point est d’autant plus sensible et problématique, sur le plan technique et juridique, que les ECFR pourront également être agréés MAR, et placés de ce fait en **position dominante** sur un marché réputé "ouvert"* ». Par conséquent, l’association réclamait une série de garde-fous, parmi lesquels la mise en place de modalités de contrôle des ECFR’ « *au même titre qu’un contrôle des MAR est prévu* », ou encore la régulation des conflits d’intérêts – qui pourraient naître de la possibilité pour les ECFR’ d’être des MAR’ – « *afin d’empêcher la (re)constitution de **monopoles** dans les "secteurs diffus"* »¹⁷³⁹.

926. De la même façon, l’ACAD regrette que tous les acteurs – en raison des différences de statut – ne soient pas assujettis à la **TVA**, et précise que cela provoquerait une distorsion de concurrence ; de ce fait, elle demande une « *mise à égalité des MAR et des MAR + en la matière* ». Elle conclut ainsi : « *À défaut d’une organisation du service public en partie au moins via des*

¹⁷³⁷ SENAT, « Comptes rendus de la C.E. Rénovation énergétique » pour les 9-10-11 mai 2023, *préc.* (propos de M. Henry HALNA DU FRETAY, secrétaire général de la Confédération de l’artisanat et des petites entreprises du bâtiment).

¹⁷³⁸ *Ibid.* (propos de M. Christophe CARESCHE, président du Conseil supérieur de la construction et de l’efficacité énergétique).

¹⁷³⁹ ACAD, « Concertation publique France Rénov’. Contribution du réseau ACAD », *préc.*, p. 7.

marchés publics, dont nous rappelons qu'ils sont un cadre de mise en concurrence en marché ouvert, tout un dispositif de contrôles est à prévoir, [...] »¹⁷⁴⁰.

927. La principale critique adressée au SPRH est finalement le risque de **conflits d'intérêts** visant le MAR¹⁷⁴¹, qui pèse donc sur un dispositif dont la neutralité est interrogée, au point que la stricte égalité des concurrents sur le marché ne puisse pas être assurée. En réalité, des dispositions ont été prises pour s'en prémunir, notamment à la suite des craintes exprimées. S'il est volontiers reconnu que le nombre d'acteurs susceptibles d'assurer le rôle d'accompagnateur était trop faible pour atteindre les objectifs de rénovation, et s'il s'est avéré essentiel d'ouvrir cette mission à de nouveaux acteurs, le CLER - Réseau pour la transition énergétique note que *« l'enjeu réside désormais dans le fait de bien définir le rôle de ces acteurs ainsi que les conditions d'agrément et de contrôle de façon à garantir les principes de continuité, d'universalité, de neutralité et d'indépendance de tout intérêt commercial du SPRH »*¹⁷⁴². Le Conseil supérieur de la construction et de l'efficacité énergétique (CSCEE) avait, de son côté, donné un avis favorable au dispositif, mais sous réserve que *« les modalités de prévention du conflit d'intérêt soient définies en concertation avec les acteurs de la filière, en prenant le temps d'une réflexion : - pour évaluer précisément son impact potentiel sur le marché de la rénovation ; - et s'assurer que l'offre soit de qualité et suffisante sur tous les territoires »*¹⁷⁴³.

928. **La concurrence avec le secteur privé n'a d'ailleurs pas toujours été bien accueillie par les personnes publiques** elles-mêmes. Par exemple, Léana MSIKA – responsable des affaires publiques chez Dorémi¹⁷⁴⁴ –, note que certaines structures publiques refusent, malgré leur compétence en matière d'accompagnement, de demander l'agrément, et ce car **elles craignent d'être mises en concurrence avec le secteur**

¹⁷⁴⁰ *Ibid.*, 8.

¹⁷⁴¹ Pour une définition du conflit d'intérêts, v. par ex., L. n°2013-907 du 11 oct. 2013 relative à la transparence de la vie publique, art. 2, JORF n°0238 du 12 oct. 2013, texte n°2 : « I. - *Au sens de la présente loi, constitue un conflit d'intérêts toute situation d'interférence entre un intérêt public et des intérêts publics ou privés qui est de nature à influencer ou à paraître influencer l'exercice indépendant, impartial et objectif d'une fonction* » ; cette définition n'intéresse que le secteur public, mais le secteur privé n'est pas préservé du risque de conflit d'intérêts privés, bien que le code de commerce ne le définisse pas.

¹⁷⁴² CLER - RESEAU POUR LA TRANSITION ENERGETIQUE, « Pour une meilleure articulation des acteurs de la mise en œuvre du service public de la rénovation de l'habitat », *préc.*, p. 4.

¹⁷⁴³ CSCEE, « Projet de décret pris pour application de l'article 164 de la loi n°2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets », avis du 15 fév. 2022, p. 3, [en ligne].

¹⁷⁴⁴ Dorémi est une entreprise française spécialiste de la rénovation énergétique.

privé¹⁷⁴⁵. Elle insiste sur l'aspect regrettable d'une telle décision, qui fait perdre des « *accompagnateurs qualifiés et implantés* », alors pourtant que l'accompagnement public présente l'avantage de la neutralité et de la confiance envers le service public. Elle termine ainsi : « *Aujourd'hui, on peut avoir des MAR qui sont des filiales de grands groupes qui pourraient inciter à l'achat de leurs produits* »¹⁷⁴⁶. Ce dernier point a également été relevé, lors de la Commission d'enquête relative à la rénovation énergétique, par Christophe CARESCHE, président du CSCEE : « *L'État a permis à des entreprises de travaux de créer des filiales pouvant être accompagnateurs. Le CSCEE a décidé, à une très faible majorité, que, dans cette hypothèse, un accompagnateur ne pourrait pas intervenir sur un chantier si sa maison mère est opérateur. On voit ainsi la difficulté, [...], à créer un service public avec des opérateurs privés que l'on rémunère, mais peu* »¹⁷⁴⁷.

929. De plus, « *cette question de l'articulation concerne aussi l'offre d'accompagnement existante : la question du doublon avec le réseau existant d'agences locales énergie-climat (Alec) dans les intercommunalités se pose. Ce nouveau dispositif pourrait ainsi **mettre en concurrence un service public local avec une offre privée*** »¹⁷⁴⁸. Autre risque souligné dans le même temps : « *dans un contexte de défiance des citoyens envers certains acteurs de la rénovation énergétique, les possibilités de collusion entre accompagnateurs du secteur privé lucratif et d'autres acteurs privés de la rénovation sont un risque qui a été souligné lors des auditions de la commission d'enquête* »¹⁷⁴⁹, d'où l'importance qui doit être accordée à la neutralité et à l'indépendance des MAR'.

930. Enfin, un rapport d'information a même relevé que pour pallier le manque de MAR', il pourrait être envisagé de rendre l'assistance facultative pour les aides à la rénovation énergétique, « *dès lors que les usagers présentent un audit énergétique valide et des devis conformes aux préconisations de cet audit* »¹⁷⁵⁰ ; il faut préciser que ce rapport parlementaire était, de toute façon, particulièrement critique à l'égard du MAR' : « *Les AMO sont actuellement des entreprises*

¹⁷⁴⁵ SERVONNAT (L.), « Mon accompagnateur rénov : ce qu'en pense le milieu de la rénovation », *Journal du bâtiment et des TP*, 17 janv. 2024, [en ligne].

¹⁷⁴⁶ *Ibid.*

¹⁷⁴⁷ SENAT, « Comptes rendus de la C.E. Rénovation énergétique » pour les 9-10-11 mai 2023, *préc.*

¹⁷⁴⁸ Rapp. n°811 (2022-2023) de Mme Dominique ESTROSI SASSONE et M. Guillaume GONTARD, fait au nom de la commission d'enquête sur l'efficacité des politiques publiques en matière de rénovation énergétique, *préc.*, p. 94.

¹⁷⁴⁹ *Ibid.*

¹⁷⁵⁰ Rapp. d'information n°2706 (2023-2024) de Mmes Véronique LOUWAGIE et Annie VIDAL, *préc.*, p. 73 ; il s'agit de la septième proposition du rapp. d'information.

*privées, agréées selon une procédure définie par le décret n°2022-1035 du 22 juillet 2022*¹⁷⁵¹. On pourrait se demander ***pourquoi la prestation d'accompagnement ne serait pas effectuée directement par les espaces conseil France Rénov'***, qui ont justement comme mission de service public¹⁷⁵² d'aider les ménages à élaborer leur projet de rénovation énergétique en concordance avec les aides disponibles »¹⁷⁵³.

931. Dorénavant, diverses mesures existent pour accompagner et, surtout, encadrer l'intégration du SPRH dans le marché concurrentiel de la rénovation énergétique.

2. Encadrement de l'intégration du service public de la rénovation de l'habitat dans le marché concurrentiel

932. Des procédures sont prévues concernant l'agrément MAR'. Tout d'abord, pour devenir MAR', il est nécessaire de remplir des **conditions** de neutralité et d'indépendance¹⁷⁵⁴. Plus précisément, le candidat à l'obtention de l'agrément doit démontrer qu'il ne peut exécuter lui-même des travaux de rénovation énergétique, et être strictement neutre par rapport aux matériaux et autres équipements préconisés, de même que par rapport aux entreprises de travaux proposées. Par conséquent, en toute logique, de telles entreprises de travaux ne peuvent pas devenir MAR'. C'est d'ailleurs l'Anah qui délivre cet agrément, « *après diverses consultations dont celle du comité régional de l'habitat et de l'hébergement, au grand dam des collectivités territoriales, notamment des régions, exclues formellement de la procédure en dépit de revendications en ce sens* (v. not. le débat dans le cadre de la séance du 22 févr. 2022 du Conseil national d'évaluation des normes, délib. n°22-02-03-02747) »¹⁷⁵⁵. Effectivement, le point VI de l'article R. 232-5 du code de l'énergie dispose que l'Anah *informe* le CRHH et, dans les seules collectivités régies par l'article 73 de la Constitution, le conseil départemental

¹⁷⁵¹ D. n°2022-1035 du 22 juill. 2022 pris pour application de l'article 164 de la loi n°2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets, *préc.*

¹⁷⁵² Le rapp. d'information cite ici l'art. L. 232-2 du code de l'énergie relatif au SPPEH.

¹⁷⁵³ Rapp. d'information n°2706 (2023-2024) de Mmes Véronique LOUWAGIE et Annie VIDAL, *préc.*, pp. 72-73 ; v. en outre, *supra*, §866 (critiques du rapport sur la « redondance » entre MAR' et ECFR').

¹⁷⁵⁴ V. D. n°2022-1035 du 22 juill. 2022 pris pour application de l'article 164 de la loi n°2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets, *préc.* ; arrêté du 21 déc. 2022 relatif à la mission d'accompagnement du service public de la performance énergétique de l'habitat, *préc.* ; *supra*, not. §862.

¹⁷⁵⁵ BILLET (PH.), « Précisions sur la mission d'accompagnement effectuée par le service public de la performance énergétique de l'habitat », *préc.*

de l'habitat et de l'hébergement ou le conseil territorial de l'habitat et de l'hébergement du territoire concerné.

933. Un agrément vaut pour **cinq ans**, sur l'ensemble du périmètre national, sauf pour les collectivités territoriales et leurs groupements, ces derniers étant évidemment limités à leur ressort territorial¹⁷⁵⁶. Durant ces cinq années de validité de l'agrément, **des contrôles pourront être effectués par l'Anah** – ou à sa demande –, sur pièce et sur place, « *aux fins de vérifier l'existence et la qualité de l'accompagnement effectué tout au long de la prestation, ainsi que le respect continu par l'opérateur des règles et des principes auxquels était subordonnée sa délivrance* »¹⁷⁵⁷ ; un rapport annuel doit également être transmis à l'Agence par tous les MAR', et ils doivent tenir à sa disposition tout document établi au cours de la prestation d'accompagnement pendant cinq ans¹⁷⁵⁸.

934. En outre, le **retrait de l'agrément** peut intervenir avant le terme de sa période de validité de cinq ans : les guichets, les collectivités territoriales et leurs groupements peuvent réaliser des signalements auprès de l'Anah¹⁷⁵⁹, et les MAR' doivent, d'eux-mêmes, se signaler sans délai s'ils ne remplissent plus les conditions requises¹⁷⁶⁰. En tout état de cause, l'agrément peut être retiré à tout moment par l'Anah si de telles conditions – ainsi que les obligations qui pèsent sur tout MAR' – ne sont plus respectées, et sous réserve du respect du principe du contradictoire¹⁷⁶¹. Une procédure de suspension provisoire est même prévue en cas d'urgence¹⁷⁶². Enfin, deux précisions importantes sont apportées : le retrait de l'agrément en cours de prestation ne remet pas en cause la validité de l'accompagnement pour la délivrance des primes à la rénovation énergétique, pas plus qu'il ne remet en cause la validité de l'accompagnement pour le ménage même lorsque l'ensemble des prestations n'a pas été réalisé¹⁷⁶³.

¹⁷⁵⁶ Art. R. 232-5 du code de l'énergie.

¹⁷⁵⁷ Art. R. 232-7, I du code de l'énergie.

¹⁷⁵⁸ *Ibid.*

¹⁷⁵⁹ *Ibid.*, II.

¹⁷⁶⁰ Art. R. 232-6, al. 1^{er} du code de l'énergie.

¹⁷⁶¹ *Ibid.*, al. 2.

¹⁷⁶² *Ibid.*, al. 3.

¹⁷⁶³ *Ibid.*, al. 4 et 5.

935. D'autres réponses doivent encore être apportées sur le rôle du MAR'. En effet, était pointée du doigt l'absence de certitude quant à ce **statut** : « *Un flou demeure [...] dans la définition du rôle de l'accompagnateur Rénov' : sur le site du ministère, les missions de cet accompagnateur s'apparentent bien à celles d'un assistant à la maîtrise d'ouvrage, [...], mais le Gouvernement ne franchit pas le Rubicon, refusant de faire de cet accompagnateur Rénov' un véritable assistant à la maîtrise d'ouvrage* »¹⁷⁶⁴. À ce jour, aucun site ministériel n'affirme que les MAR' sont des assistants à maîtrise d'ouvrage (AMO), bien que cette qualification lui soit régulièrement accordée par les acteurs eux-mêmes¹⁷⁶⁵ ; le site de l'entreprise Hellio a toutefois essayé d'expliquer la différence entre un MAR' et un AMO¹⁷⁶⁶.

936. Il est vrai que leurs missions se ressemblent fortement, mais une **clarification juridique** ne serait pas superflue, notamment pour les MAR' architectes. L'Ordre des architectes a donc répondu à ces interrogations : « *La prestation MAR est une prestation d'assistance à maîtrise d'ouvrage (AMO) et non pas de maîtrise d'œuvre. Pour la gestion du chantier, le rôle du MAR doit se limiter à la mission de conseil sur la bonne gestion et l'organisation du chantier. Cela par exemple sous forme de fiches pratiques à remettre au ménage. En aucun cas, l'architecte MAR ne doit assister à une réunion de chantier. En cas de contentieux devant les tribunaux, il risquerait une requalification de sa mission en prestation de maîtrise d'œuvre. Ainsi, le MAR ne peut être tenu responsable de la mauvaise qualité des travaux. [...]. L'architecte MAR est autorisé à cumuler les missions MAR et de maîtrise d'œuvre sous condition d'indépendance et de neutralité vis-à-vis des entreprises de travaux. La signature d'un contrat global de rénovation (maîtrise d'œuvre + travaux) est donc interdite. Par ailleurs,*

¹⁷⁶⁴ SENAT, « Comptes rendus de la C.E. Rénovation énergétique » pour les 9-10-11 mai 2023, *préc.* (propos de M. Stéphane LUTARD, chargé de mission Transition énergétique et Maquette numérique au Conseil national de l'ordre des architectes).

¹⁷⁶⁵ V. par ex., ELYSIA FORMATION, « Devenir Accompagnateur Rénov' AMO », [en ligne] : « *Un Accompagnateur Rénov', ou AMO (Assistance à Maîtrise d'Ouvrage), joue un rôle crucial dans la rénovation énergétique des bâtiments* » ; CONERARDY (D.), ADERNO (A.), « Mon Accompagnateur Rénov' convaincra-t-il les ménages de réaliser leurs travaux de rénovation énergétique ? », *préc.* : « [...] Ce tiers de confiance est un assistant à maîtrise d'ouvrage ou un opérateur, agréé par l'État ou par une collectivité territoriale. Appuyé par l'Agence nationale de l'habitat (ANAH), ce professionnel est chargé d'assister les particuliers dans leur projet de travaux de rénovation énergétique » ; v. aussi un contre-ex. : EXPERTISE-RENOVATION, « Mon Accompagnateur Rénov' : accompagner les ménages dans leurs projets de travaux », mis à jour le 30 nov. 2023, [en ligne] : « *Mon Accompagnateur Rénov' est un maître d'œuvre agréé par l'État, qui accompagne les ménages et les conseille tout au long de leur projet de rénovation énergétique* », mais « [...] il s'agit d'un opérateur agréé par l'État ou d'un assistant à maîtrise d'ouvrage, qui accompagne les particuliers à chaque étape de leur projet de rénovation énergétique et qui les conseille, afin de trouver les solutions les mieux adaptées à leur situation ».

¹⁷⁶⁶ HELLIO, « Quelle différence entre MonAccompagnateurRénov' et l'Assistance à Maîtrise d'Ouvrage (AMO) ? », [en ligne].

deux contrats distincts doivent être signés avec le ménage. L'un pour la prestation MAR (qui précise les missions obligatoires de l'Accompagnateur Rénov' et les missions facultatives définies en accord avec le ménage) et l'autre pour la prestation de maîtrise d'œuvre »¹⁷⁶⁷.

937. Les sites ministériels se contentent de préciser, quant à eux, que le MAR' peut « cumuler des missions de maîtrise d'œuvre et d'accompagnement sur un même chantier. La maîtrise d'œuvre devra faire l'objet d'un contrat et d'une facturation à part (hors contrat d'accompagnement). À noter que l'arrêté indique en annexe I que l'accompagnateur informe le ménage de la possibilité de maîtrise d'œuvre sur son projet et l'assiste le cas échéant dans sa recherche d'un maître d'œuvre à sa demande »¹⁷⁶⁸. Effectivement, une clarification juridique paraît donc nécessaire.

938. Conclusion Section 2. Le plein déploiement du SPRH, en tant que mission de service public, doit présenter l'immense avantage de soumettre cette activité au régime du service public, et donc à ses grands principes : ainsi, la continuité et l'égalité, pour ne citer qu'elles, devront être garanties. En revanche, une mission de service public, certes d'intérêt général, ne peut s'affranchir des règles de concurrence. Cependant, en l'espèce, il s'agit plutôt d'un atout, en particulier s'agissant des MAR' : le droit de la concurrence doit permettre d'éviter les risques de conflits d'intérêts, et donc de redonner confiance aux usagers en une activité déjà abîmée par des affaires de fraudes. Pour autant, comme toujours, sans distanciation suffisante en raison de la relative nouveauté du SPRH, nous ne pouvons affirmer avec certitude que l'ensemble de ces règles juridiques sera bel et bien respecté. Une chose est cependant certaine : c'est en faisant de la rénovation de l'habitat une mission de service public que les travaux pourront s'intensifier sur l'ensemble du territoire national.

¹⁷⁶⁷ ORDRE DES ARCHITECTES, « MonAccompagnateurRénov' : l'Ordre répond à vos questions », mis à jour le 29 avr. 2024, [en ligne].

¹⁷⁶⁸ MIN. DU PARTENARIAT AVEC LES TERRITOIRES ET DE LA DECENTRALISATION, MIN. DE LA TRANSITION ECOLOGIQUE, DE L'ENERGIE, DU CLIMAT ET DE LA PREVENTION DES RISQUES, MIN. DU LOGEMENT ET DE LA RENOVATION URBAINE, « Mon Accompagnateur Rénov' », Q IV.8, mis à jour le 10 oct. 2024, [en ligne].

CONCLUSION DU CHAPITRE 1

939. « *Le déploiement du service public de la rénovation de l'habitat et la consolidation de sa couverture territoriale ne pourra s'effectuer que dans le cadre d'un partenariat accru entre l'État et les collectivités territoriales* »¹⁷⁶⁹. Par ces mots, le Gouvernement met le doigt sur l'un des principaux défis du SPRH, à savoir sa mise en œuvre sur l'ensemble du territoire. Pour ce faire, la forme d'une mission de service public – coordonnée entre les niveaux central et locaux – est stratégique, et si l'État conserve la maîtrise des objectifs à atteindre en matière de rénovation, il ne peut rien sans l'aide des collectivités et de leurs groupements.

940. La rénovation de l'habitat a tout d'une mission de service public : la satisfaction de l'ensemble des critères d'identification de ce dernier ne laisse pas de place au doute. Toutefois, à l'heure où le service public serait menacé, si ce n'est abandonné¹⁷⁷⁰, cette seule labellisation n'est pas suffisante ; il faut, en outre et surtout, lui accorder un pilotage solide et fiable, en réponse aux faiblesses des précédentes politiques publiques de rénovation thermique et de lutte contre la précarité énergétique : les acteurs et les usagers doivent pouvoir identifier les responsabilités de chacun, en particulier au niveau local. Un véritable cadre légal doit libérer ces politiques des choix politiques en déterminant les compétences qui devront être exercées par la région, le département et le bloc communal. Les prochains mois, voire années, nous donneront l'opportunité d'apprécier la réussite, ou non, de la réalisation de ces ambitions. *Idem*, la stratégie de contractualisation devra permettre de couvrir le territoire d'ECFR', mais également d'offres de MAR'. Nous n'avons, à ce jour, pas suffisamment de recul pour affirmer que le modèle de contractualisation choisi était le bon.

¹⁷⁶⁹ FRANCE RENOV', « Pour un pacte territorial entre l'État et les collectivités sur le service public de la rénovation de l'habitat France Rénov' », *préc.*, p. 16.

¹⁷⁷⁰ V. par ex., CONS. D'ET., « L'utilisateur du premier au dernier kilomètre de l'action publique : un enjeu d'efficacité et une exigence démocratique », étude annuelle 2023, [en ligne] ; NOS SERVICES PUBLICS, « Le rapport sur l'état des services publics », éd. 2024, [en ligne] ; IFOP pour TF1, « Le regard des Français sur les services publics : satisfaction, jugement sur leur financement par les impôts et attentes », janv. 2024, [en ligne] ; MORIN (V.), « Services publics : un collectif alerte sur un secteur de plus en plus en décalage avec les besoins des usagers », *Le Monde*, 14 sept. 2023, [en ligne].

941. Le choix d'une mission de service public pour prendre en charge la rénovation de l'habitat soumet celle-ci aux « Lois » du service public, aux grandes règles de gestion auxquelles tout service public doit s'assujettir. En l'espèce, ces principes devront faciliter le déploiement du SPRH. C'est tout l'intérêt de contraindre les personnes en charge de la gestion d'un service public – en régie ou de façon déléguée – au respect des principes suivants : le principe de continuité, qui doit notamment garantir un accès raisonnable au service ; le principe d'égalité, qui n'empêche pas les différences tarifaires afin d'assurer une équité entre les usagers ; le principe de mutabilité, qui n'implique pas une dématérialisation excessive des démarches (celle-ci risquant de laisser de côté une immense partie des usagers en situation de précarité). Par ailleurs, ces règles de gestion jouent également en matière de concurrence, car le service public doit respecter les règles du marché concurrentiel. Il faudra donc être particulièrement attentif aux conflits d'intérêts qui pourraient émerger de l'instauration des MAR¹⁷⁷¹ et de leur ouverture aux personnes privées. En tout état de cause, l'intensification de la rénovation de l'habitat ne peut se faire que dans un cadre économique réglementé – et renforcé, soit dit en passant¹⁷⁷¹ –, d'autant plus que l'on connaît les réticences des usagers échaudés par les arnaques que ces dernières années ont connues dans le domaine de la rénovation énergétique¹⁷⁷² ; le marché concurrentiel pourrait aussi, à la condition que l'offre se développe, donner une nouvelle impulsion à ces politiques publiques, si l'on part du principe que « *la politique de concurrence vise à faire appliquer des règles garantissant que les entreprises se livrent une concurrence loyale* », qu'elle « *contribue à stimuler l'esprit d'entreprise et la productivité, à élargir l'offre pour les consommateurs, à faire baisser les prix et à améliorer la qualité des biens et services* »¹⁷⁷³.

¹⁷⁷¹ La nécessité de garantir un logement sain et sécurisé à chacun se heurte au budget alloué, nettement insuffisant. Précisément, v. not., JANICOT (L.), « Le principe d'égalité devant le service public », *RFDA*, 2013, p. 722 : « [...], la réalité de l'usager révèle bien celle des mutations qui touchent les services publics pris entre deux exigences contraires : d'un côté, l'exigence de solidarité et de cohésion sociale, et de l'autre, les impératifs d'efficacité économique ».

¹⁷⁷² V. par ex., MIN. DE L'ECONOMIE, DES FINANCES ET DE LA SOUVERAINETE INDUSTRIELLE ET NUMERIQUE, ANAH, « Lutte contre la fraude dans le secteur de la rénovation énergétique : la DGCCRF et l'Anah dressent un état de leur action et appellent les consommateurs à la vigilance », comm. de presse, 18 sept. 2024, [en ligne] ; ADEME, « Guide d'orientation des particuliers face aux fraudes à la rénovation énergétique », coll. Clés pour Agir, sept. 2023, [en ligne] ; BOUISSEREN (M.), « La rénovation énergétique touchée par le fléau de la fraude », *Capital*, 2 janv. 2024, [en ligne].

¹⁷⁷³ COMMISSION EUROPEENNE, « En quoi la politique de concurrence est-elle importante pour les consommateurs ? », [en ligne].

942. Un développement du SPRH pour contribuer à la lutte contre la précarité énergétique n'est pas une mauvaise idée, car le meilleur moyen de combattre cette forme de mal-logement est bien la rénovation, les aides curatives ayant essentiellement pour objet d'aider les ménages à survivre. Néanmoins, ce service public ne servira pas à lutter véritablement contre la précarité énergétique, car son engagement en ce sens n'est que secondaire. Il faudrait peut-être, la concernant, aller au-delà du SPRH : il conserverait sa pertinence, dans la mesure où il ne discrimine, en théorie, aucune forme d'habitat ; cependant, il ne faudrait pas surestimer sa capacité à prendre en charge cette forme si spécifique de mal-logement.

CHAPITRE 2 : DEPASSER LE SERVICE PUBLIC DE LA RENOVATION DE L'HABITAT POUR RESORBER LA PRECARITE ENERGETIQUE

943. La lutte contre la précarité énergétique est trop spécifique pour être efficacement prise en charge par le service public de la rénovation de l'habitat. En tout état de cause, il ne saurait résorber ce phénomène, au sens de « *faire disparaître progressivement (ce qui est négatif, ce qui gêne, ce qui est en excès)* »¹⁷⁷⁴. C'est pourquoi il peut être suggéré de dépasser ce service public, non plus pour contribuer à la lutte contre la précarité énergétique, mais bien pour la résorber. En l'espèce, le verbe « dépasser » doit se comprendre comme l'action de « *surpasser quelqu'un, quelque chose, faire ou être mieux qu'eux, l'emporter sur eux en un domaine* »¹⁷⁷⁵, ou encore comme l'action « *aller au-delà de quelque chose ou de quelqu'un, le surpasser ; prendre le pas, l'emporter sur quelque chose ou quelqu'un* »¹⁷⁷⁶. Finalement, l'idée serait d'aller au-delà du SPRH pour traiter la précarité énergétique ; non pas qu'il faille le supprimer : il semble simplement ne pas être le modèle le plus adapté.

944. Certes, le service public de la rénovation de l'habitat doit constituer un guichet unique pour traiter une grande partie des situations de mal-logement. À ce titre, il peut aider à la lutte contre la précarité énergétique, à travers son champ d'action en faveur de la rénovation thermique des logements, et son élargissement à d'autres problématiques dans l'habitat. Au cours de procédures visant à accompagner les ménages dans la réalisation de travaux, il est possible de détecter des situations de précarité énergétique. Des ponts existent ainsi pour favoriser la rénovation généralisée du parc de logements. Par conséquent, le service public de la rénovation de l'habitat est certainement utile à la réalisation de multiples travaux d'amélioration de l'habitat (**Section 1**).

945. En revanche, compter sur le SPRH pour résorber la précarité énergétique serait contre-productif, car aussi novateur et opportun soit-il pour réaliser tout un panel de travaux, il ne présente pas les conditions requises pour traiter cette catégorie particulière de

¹⁷⁷⁴ CNRTL, « Résorber », [en ligne].

¹⁷⁷⁵ LAROUSSE, « Dépasser », *Dictionnaire*, [en ligne].

¹⁷⁷⁶ CNRTL, « Dépasser », [en ligne].

logement. De toute évidence, ce n'était pas sa vocation première, ce qui s'observe à divers égards. Pour autant, d'autres moyens préexistants pourraient, quant à eux, endosser cette responsabilité. Ils viendraient en complément des missions du SPRH, lequel ne suffit donc pas à la prise en charge de la précarité énergétique (**Section 2**).

SECTION 1 : LE SERVICE PUBLIC DE LA RENOVATION DE L'HABITAT EST UTILE A LA REALISATION DE MULTIPLES TRAVAUX D'AMELIORATION DE L'HABITAT

946. Le SPRH porte un nom qui ne doit laisser planer aucun doute sur son objet : la rénovation de l'habitat. Réservé à l'origine aux travaux de rénovation énergétique, ses missions ont ensuite été étendues à d'autres problématiques relatives au logement : « [...] *Ce service public a un objectif, celui d'être un point d'entrée unique pour tous les travaux de rénovation de l'habitat privé : initialement consacré aux travaux de rénovation énergétique, il est désormais dédié à tous les travaux d'amélioration de l'habitat* »¹⁷⁷⁷. Dorénavant, les travaux favorisant l'autonomie des occupants, ainsi que ceux visant à rétablir la décence des logements, font partie des missions de ce SPRH, si bien qu'il permet de traiter une partie non négligeable des dimensions du mal-logement.

947. Le service public de la rénovation de l'habitat n'est donc pas exclusivement réservé à la rénovation énergétique, mais aussi aux problématiques d'autonomie dans le logement (§1). De la même façon, bien que fortement polarisé sur la rénovation thermique, le SPRH a vu son champ d'intervention s'étendre aux problématiques de sécurité et de salubrité dans le logement (§2).

Paragraphe 1 : L'élargissement de ce service public aux problématiques d'autonomie dans le logement

948. La perte d'autonomie dans le logement bénéficie d'une aide unique et dédiée – MaPrimeAdapt' –, afin de faciliter le parcours des occupants (A). D'ailleurs, l'intégration de l'adaptation du logement au sein des missions de France Rénov' n'est pas dénuée de sens, tant la rénovation de l'habitat doit être envisagée dans son ensemble, pour une prise en charge systémique du mal-logement (B).

¹⁷⁷⁷ ANAH, « France Rénov' », 30 juill. 2023, [en ligne].

A. Une aide dédiée : MaPrimeAdapt'

949. Depuis le 1^{er} janvier 2024, MaPrimeAdapt' (MPA') est devenue l'**aide de référence** – puisqu'il s'agit d'une aide unique – pour procéder à des travaux d'adaptation des logements au vieillissement et au handicap. Cette instauration est née d'un constat : « *Le nombre de personnes âgées dépendantes atteindra 2,9 millions en 2027 et 3,9 millions en 2050. Le vieillissement de la population soulève de nouveaux besoins en matière d'aide et d'accompagnement à domicile. Près de 80 % des Français souhaitent vieillir chez eux plutôt que dans un établissement. Le virage domiciliaire représente ainsi un enjeu fondamental pour permettre à chacun de vivre confortablement dans son logement malgré une perte d'autonomie ou la survenue d'un handicap* »¹⁷⁷⁸.

950. MaPrimeAdapt' est donc une **aide unique, venant remplacer trois aides différentes** : l'aide « Habiter Facile » de l'Anah, les aides « Habitat et Cadre de vie » versées par la Caisse nationale d'assurance vieillesse, et une partie du crédit d'impôt Autonomie – ce qui n'est d'ailleurs pas sans rappeler ce qui existait aussi pour les aides à la rénovation thermique –.

951. Cette aide aux travaux d'adaptation est attribuée en prenant en compte divers **critères**, dont celui des ressources (qui doivent être modestes ou très modestes). Plus précisément, elle vise les personnes en situation de handicap justifiant d'un taux d'incapacité supérieur ou égal à 50 % ou éligibles à la prestation de compensation du handicap (PCH)¹⁷⁷⁹, ou encore éligibles à l'allocation d'éducation de l'enfant handicapé (AEEH)¹⁷⁸⁰ ou à l'allocation adulte handicapé (AAH)¹⁷⁸¹ ; celles âgées de 60 à 69 ans, en perte d'autonomie

¹⁷⁷⁸ MIN. DES SOLIDARITES, DE L'AUTONOMIE ET DE L'EGALITE ENTRE LES FEMMES ET LES HOMMES, « MaPrimeAdapt' : nouvelle aide pour adapter son logement à la perte d'autonomie », 2 janv. 2024, [en ligne].

¹⁷⁷⁹ MONPARCOURSHANDICAP.GOUV.FR, « La prestation de compensation du handicap (PCH) », mis à jour le 8 nov. 2024, [en ligne] : « *La prestation de compensation du handicap (PCH) est une aide financière destinée à compenser la perte d'autonomie des personnes en situation de handicap dans la vie quotidienne, y compris la vie sociale. Elle est versée par votre conseil départemental (votre Département)* ».

¹⁷⁸⁰ CAF, « L'allocation d'éducation de l'enfant handicapé (Aeeh) », [en ligne] : « *Vous avez droit à l'allocation d'éducation de l'enfant handicapé (Aeeh) si votre enfant de moins de 20 ans a une incapacité reconnue par la Commission départementale des droits et de l'autonomie des personnes handicapées (Cdaph) d'au moins 80 %. Si votre enfant a une incapacité comprise entre 50 % et 79 %, vous pouvez bénéficier de l'Aeeh, sous certaines conditions* ».

¹⁷⁸¹ MONPARCOURSHANDICAP.GOUV.FR, « L'allocation aux adultes handicapés (AAH) », mis à jour le 2 oct. 2024, [en ligne] : « *L'allocation aux adultes handicapés (AAH) est une aide financière qui garantit aux personnes handicapées un revenu minimal d'existence pour faire face aux dépenses de la vie courante. [...]* ».

précoce et justifiant d'un niveau de groupe iso-ressources (GIR) de 1 à 6¹⁷⁸² ; celles âgées de 70 ans et plus, sans condition tenant à leur niveau de dépendance ou d'autonomie. Par ailleurs, les travaux doivent viser la résidence principale – mais sans condition d'ancienneté –, dont l'occupant peut être propriétaire occupant ou locataire du parc privé¹⁷⁸³. Pour ce dernier cas, évidemment, le bailleur doit avoir donné son accord, sauf à ce qu'il se soit abstenu de donner une réponse dans un délai de deux mois : dans ce cas, le locataire doit prouver qu'il a bel et bien demandé son accord au propriétaire du logement – une absence de réponse valant acceptation¹⁷⁸⁴ –.

952. Les travaux éligibles ont pour « [...] *ambition de prévenir les chutes et situations de fragilités dans le logement, pour tous les publics en perte d'autonomie, afin de leur permettre de vivre chez eux le plus longtemps possible* »¹⁷⁸⁵ ; il s'agira donc de travaux intérieurs, de l'installation d'un monte-escalier ou de WC surélevés avec barre d'appui, de travaux extérieurs ou encore de l'élargissement de la porte d'entrée.

953. L'aide MPA' peut contribuer au financement de ces travaux dans la limite d'un plafond de 22 000 euros hors taxes et en fonction des revenus du ménage. Au total, elle peut prendre en charge de 50 à 70 % du montant des travaux¹⁷⁸⁶. De plus, elle peut aider à financer les travaux améliorant l'accessibilité d'un immeuble en copropriété à hauteur de 10 000 euros (pour les parties communes et équipements communs uniquement)¹⁷⁸⁷.

954. MaPrimeAdapt' semble donc, ainsi présentée, n'avoir pas grand-chose à voir avec la rénovation énergétique, pourtant objectif originel du SPRH. Toutefois, intégrer cette

¹⁷⁸² POUR-LES-PERSONNES-AGEES.GOUV.FR, « Comment le GIR est-il déterminé ? », mis à jour le 13 sept. 2023, [en ligne] : « *Le GIR (groupe iso-ressources) correspond au niveau de perte d'autonomie d'une personne âgée. Il est calculé à partir de l'évaluation effectuée à l'aide de la grille AGGIR. Il existe six GIR : le GIR 1 est le niveau de perte d'autonomie le plus fort et le GIR 6 le plus faible* ».

¹⁷⁸³ V. par ex., MONPARCOURS HANDICAP.GOUV.FR, « MaPrimeAdapt' », mis à jour le 1^{er} juill. 2024, [en ligne] ; SERVICE-PUBLIC.FR, « MaPrimeAdapt' pour financer les travaux d'adaptation de votre logement », 19 janv. 2024, [en ligne].

¹⁷⁸⁴ L. n°89-462 du 6 juill. 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs et portant modification de la loi n°86-1290 du 23 déc. 1986, *préc.*, art. 7, f).

¹⁷⁸⁵ MIN. DES TERRITOIRES, DE L'ÉCOLOGIE ET DU LOGEMENT, « L'accessibilité du logement », mis à jour le 5 août 2024, [en ligne].

¹⁷⁸⁶ V. not., SERVICE-PUBLIC.FR, « MaPrimeAdapt' pour financer les travaux d'adaptation de votre logement », *préc.*

¹⁷⁸⁷ FRANCE RENOV', « MaPrimeAdapt' », [en ligne].

dimension de l'autonomie à ce service public présente un réel intérêt pour une prise en charge systémique du mal-logement.

B. L'intérêt d'intégrer l'adaptation au vieillissement et au handicap au service public de la rénovation de l'habitat pour une prise en charge systémique du mal-logement

955. Cette intégration présente un intérêt pour le moment éprouvé par une mauvaise stratégie de déploiement du SPRH (1), mais nous pouvons espérer qu'il finisse par être confirmé par une nouvelle stratégie, plus cohérente et plus efficace (2).

1. Un intérêt éprouvé par une mauvaise stratégie de déploiement du service public de la rénovation de l'habitat

956. *« La politique de rénovation énergétique des logements et la politique d'adaptation à la perte d'autonomie sont de prime abord très différentes : la rénovation énergétique est une politique qui a vocation à porter sur l'ensemble des logements : elle justifie donc des subventions importantes, dont le bénéfice s'étend aux ménages aisés dans un objectif de massification ; à l'inverse, l'adaptation des logements ne poursuit pas une finalité universelle, mais elle dépend des besoins transitoires de l'occupant, et les aides publiques qui la soutiennent sont conditionnées à des critères de besoins (âge et perte d'autonomie) et de revenus »*¹⁷⁸⁸. Cependant, **leur unification au sein du SPRH a du sens**, et d'ailleurs, depuis 2024, *« ces deux politiques sont entièrement gérées par l'Agence nationale de l'habitat (Anah) selon une logique similaire. Elles s'appuient sur deux aides aux noms et au mode de fonctionnement analogues, qui ont été créées pour simplifier les dispositifs antérieurs »*¹⁷⁸⁹, à savoir MPR' et MPA'. Ces deux primes sont, en outre, tout à fait cumulables¹⁷⁹⁰.

¹⁷⁸⁸ Rapp. d'information n°2706 (2023-2024) de Mmes Véronique LOUWAGIE et Annie VIDAL, *prés.*, p. 23.

¹⁷⁸⁹ *Ibid.*

¹⁷⁹⁰ V. par ex., SERVICE-PUBLIC.FR, « MaPrimeAdapt' pour financer les travaux d'adaptation de votre logement », *prés.*

957. Mais, si l'intérêt d'intégrer la question de l'autonomie au SPRH est réel, il faut bien reconnaître qu'en réalité, cette idée d'un service public dédié à la rénovation « globale » du logement n'est toujours qu'abstraite. Effectivement, « *la similitude des appellations (MaPrimeRénov', MaPrimeAdapt') et l'instauration d'un guichet unique peuvent laisser penser à un mouvement d'unification des aides à la rénovation des logements. **Pourtant, sur le fond, aucune articulation n'existe entre les deux aides.** La situation des logements nécessitant à la fois une adaptation et une rénovation énergétique devrait être mieux envisagée* »¹⁷⁹¹. Cela est peu compréhensible dans la mesure où, si le projet initial du SPRH était bien la rénovation énergétique, l'année 2023 a marqué son élargissement à d'autres problématiques de l'habitat, dont les questions d'autonomie ; nous l'avons dit : « *Ce service public a un objectif, celui d'être un point d'entrée unique pour tous les travaux de rénovation de l'habitat privé : initialement consacré aux travaux de rénovation énergétique, il est désormais dédié à tous les travaux d'amélioration de l'habitat. Il permet d'obtenir des réponses neutres, gratuites et sur mesure pour construire un projet de travaux adapté à ses besoins et à ses moyens* »¹⁷⁹².

958. Sur le papier, ces ambitions sont convaincantes ; en réalité, une fois encore, les politiques publiques mises en œuvre sont confrontées à un manque de moyens. Le rapport parlementaire consacré à l'évaluation de l'adaptation des logements aux transitions démographique et environnementale explique que des personnes entendues en audition ont rapporté que les **moyens humains** n'étaient pas du tout à la hauteur du défi que les pouvoirs publics entendaient relever, voire que les conseillers des ECFR' n'étaient pas (ou mal) formés pour donner des informations sur MPA¹⁷⁹³.

959. Pire encore, **aucune procédure unique n'existe** pour demander à la fois MPR' et MPA' : « *Les personnes qui veulent faire adapter leur logement et l'isoler devront monter deux dossiers, choisir deux accompagnateurs et possiblement payer deux fois la dépense afférente au coût de l'AMO*

¹⁷⁹¹ Rapp. d'information n°2706 (2023-2024) de Mmes Véronique LOUWAGIE et Annie VIDAL, *prés.*, p. 74.

¹⁷⁹² ANAH, « France Rénov' », *prés.*

¹⁷⁹³ Rapp. d'information n°2706 (2023-2024) de Mmes Véronique LOUWAGIE et Annie VIDAL, *prés.*, p. 74 : « *Les personnes entendues en audition ont toutefois souligné que les conseillers des espaces conseil France Rénov' ne disposent pas encore des moyens en ressources humaines pour accomplir leurs nouvelles missions. Les espaces France Rénov' sont de fait en charge de l'information des ménages pour MaPrimeAdapt', mais les conseillers n'ont pas encore été formés, ou imparfaitement, à la perte d'autonomie et ils ne disposent en pratique que de la délibération votée par le conseil d'administration de l'Anah et d'un document de présentation Powerpoint (dont est extrait le schéma ci-dessous [p. 75])* ».

obligatoire ». En effet, tous les accompagnateurs ne sont pas qualifiés pour procéder à un double diagnostic, mais leur présence est obligatoire dans les deux parcours¹⁷⁹⁴.

960. Dès lors, l'intégration – au SPRH – du programme d'adaptation du logement au vieillissement et au handicap n'a pas encore tiré les bénéfices d'une telle coprésence. Néanmoins, des solutions existent et ont été proposées pour que, finalement, l'intérêt de cette intégration soit confirmé.

2. *Un intérêt susceptible d'être confirmé par une nouvelle stratégie de déploiement du service public de la rénovation de l'habitat*

961. **Quelle nouvelle stratégie faudrait-il mettre en œuvre ?** Le rapport parlementaire cite le rapport Sichel, qui expliquait que les personnes de plus de 60 ans représentaient 62 % des propriétaires occupants de passoires thermiques¹⁷⁹⁵. Et d'en conclure : « [...] : *il y a donc évidemment une articulation à opérer entre les deux aides* »¹⁷⁹⁶ ; il faut **coordonner les dispositifs MPR' et MPA'**. Les premières propositions sont celles, et c'est bien logique, d'un **double agrément pour les accompagnateurs**¹⁷⁹⁷ – pour un double diagnostic – et de la **possibilité de constituer un dossier unique**¹⁷⁹⁸. Sur le premier point, le plus curieux, c'est que les AMO peuvent d'ores et déjà disposer de plusieurs habilitations¹⁷⁹⁹ : celle pour la rénovation énergétique des articles L. 232-1 et suivants du code de l'énergie, et celle pour l'adaptation au vieillissement et au handicap de l'article L. 365-3 du code de la construction et de l'habitation. Sur le second point, il faut préciser qu'un dossier unique peut déjà être créé pour obtenir MPA' et Ma Prime Logement décent¹⁸⁰⁰. Par conséquent, les premières propositions consistent simplement à aller au bout de la philosophie du guichet unique, *a*

¹⁷⁹⁴ *Ibid.*, p. 75.

¹⁷⁹⁵ SICHEL (O.), « Rapport pour une réhabilitation énergétique massive, simple et inclusive des logements privés », *préc.*, p. 10.

¹⁷⁹⁶ Rapp. d'information n°2706 (2023-2024) de Mmes Véronique LOUWAGIE et Annie VIDAL, *préc.*, p. 75.

¹⁷⁹⁷ Il s'agit de la huitième proposition du rapp. d'information.

¹⁷⁹⁸ Il s'agit de la neuvième proposition du rapp. d'information.

¹⁷⁹⁹ Rapp. d'information n°2706 (2023-2024) de Mmes Véronique LOUWAGIE et Annie VIDAL, *préc.*, p. 76.

¹⁸⁰⁰ *Ibid.*

fortiori quand l'on est bien obligé d'admettre que « *la question de l'accompagnement de ce vieillissement constitue une question sociétale majeure* »¹⁸⁰¹.

962. En outre, le rapport parlementaire suggère de réformer l'attribution des aides, en créant des **passerelles d'éligibilité** entre elles¹⁸⁰², « *afin d'encourager la rénovation énergétique des logements à adapter et inversement : - rendre les personnes éligibles à MaPrimeAdapt' automatiquement éligibles à MaPrimeRénov' Sérénité, sans condition de gain de performance, et donner la faculté à l'accompagnateur d'intégrer des travaux énergétiques au projet d'adaptation du logement ; - rendre les ménages intermédiaires éligibles à MaPrimeAdapt' à condition de réaliser en même temps une rénovation globale de leur logement* »¹⁸⁰³. De même, une autre proposition consiste en l'élargissement du prêt « avance rénovation » aux travaux relatifs à l'autonomie¹⁸⁰⁴.

963. **Pourquoi de telles suggestions ? quel serait l'intérêt d'unifier les programmes ?** La finalité serait d'atteindre les objectifs de rénovation énergétique grâce à une **incitation des ménages à procéder à une rénovation thermique** à l'occasion de démarches pour adapter leur logement au vieillissement ou au handicap. Cela s'inscrirait parfaitement dans la stratégie du « aller vers » des politiques publiques de rénovation de l'habitat. Si le repérage des logements en situation de précarité énergétique, ou susceptibles d'accéder à un tel stade, est fort complexe, il ne faudrait pas se priver de l'opportunité de les détecter – et de les traiter – au moment où leurs occupants semblent prêts à effectuer d'autres types de travaux.

964. Par ailleurs, une coordination des dispositifs MPR' et MPA' paraît indispensable pour, *a minima*, la catégorie des **séniors, particulièrement vulnérables face à la précarité énergétique estivale**¹⁸⁰⁵. La Cour des comptes a même suggéré la création d'une aide commune, tout en signalant que l'Anah prévoyait de soumettre l'idée d'inclure les travaux

¹⁸⁰¹ LONG (M.), « Le point sur... les allocations et aides aux personnes âgées », *AJCT*, 2024, p. 543.

¹⁸⁰² Il s'agit de la dixième proposition du rapp. d'information.

¹⁸⁰³ Rapp. d'information n°2706 (2023-2024) de Mmes Véronique LOUWAGIE et Annie VIDAL, *prés.*, p. 77.

¹⁸⁰⁴ Il s'agit de la onzième proposition du rapp. d'information ; v. *ibid.*, p. 78 : « *Étendre le périmètre du Fonds de garantie pour la rénovation énergétique (qui deviendrait le "Fonds de garantie pour la rénovation de l'habitat") aux travaux d'adaptation des logements, afin que ceux-ci soient éligibles au "prêt avance rénovation" dans les mêmes conditions que les travaux de rénovation énergétique* ».

¹⁸⁰⁵ *Supra*, §654 et s.

de confort d'été aux travaux réalisables avec MPA¹⁸⁰⁶. Hélas, cette idée ne s'est pas concrétisée, alors pourtant que l'articulation entre l'adaptation au vieillissement et la rénovation énergétique irait, là encore, dans la logique du guichet unique et de la **rationalisation du parcours de rénovation** de l'habitat ; cela démontre, d'une part, que la précarité énergétique estivale n'est toujours pas suffisamment prise au sérieux et, d'autre part, que l'inadaptation des logements des personnes âgées n'est pas vraiment considérée comme relevant du mal-logement. Or, beaucoup – à la manière de Philippe PELLETIER – plaident fermement pour un élargissement de la notion de rénovation : « *Et arrêtons de parler uniquement de rénovation énergétique ! Nous devons jouer sur le triptyque rénovation, sobriété et adaptation. Des efforts sur ces trois volets ont permis de baisser notre consommation d'énergie de 10 % deux hivers de suite. [...]. Pour l'adaptation, le sujet majeur est de savoir comment une population vieillissante va pouvoir passer des étés de plus en plus chauds à domicile. Et pour ce qui est de la rénovation, elle doit être environnementale et pas seulement énergétique. Ces pistes n'excluent en rien la construction, bien au contraire, que ce soit sous la forme de surélévations, de libérations de friches, de fonds de cours qui peuvent être construits... Nous devons nous inspirer des programmes Action cœur de ville¹⁸⁰⁷, qui s'inscrivent parfaitement dans cette optique et où la maîtrise de l'action est donnée à l'élu local. Le soutien de l'État permet d'obtenir des résultats tout à fait spectaculaires* »¹⁸⁰⁸.

965. Pour finir, une telle articulation des aides pourrait s'inscrire dans une **articulation plus large entre le SPRH et le service public départemental de l'autonomie**, créé par la loi du 8 avril 2024¹⁸⁰⁹ et concrétisé en 2025. Cela dit, « [...], *il ne s'agit pas pour autant d'un service public, au sens classique du terme, d'une activité gérée par le département et apportant une prestation individualisée à l'usager. L'objectif est ici davantage de mettre en place des outils de coordination et un*

¹⁸⁰⁶ COUR DES COMPTES, « Le soutien aux logements face aux évolutions climatiques et au vieillissement de la population », *préc.*, p. 49.

¹⁸⁰⁷ ANCT, « Action cœur de ville », [en ligne] : « *Lancé en 2018, le programme Action cœur de ville (ACV) est piloté par l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT). Il répond à une double ambition : améliorer les conditions de vie des habitants des villes moyennes et conforter le rôle de moteur de ces villes dans le développement de leur territoire* » ; de plus, il est expliqué que l'ANCT coordonne les différents partenaires du programme, dont Action Logement – qui finance les travaux de rénovation et de construction de logements dans les centres-villes – et l'Anah – qui délivre des aides pour la rénovation du bâti ancien, notamment insalubre –.

¹⁸⁰⁸ DECIDEURS IMMO, « Philippe Pelletier (Habitat et Humanisme) : "Il est temps de réveiller nos forces collectives !" », *préc.*

¹⁸⁰⁹ L. n°2024-317 du 8 avr. 2024 portant mesures pour bâtir la société du bien vieillir et de l'autonomie, JORF n°0083 du 9 avr. 2024, texte n°1 ; v. par ex., MEGGLE (C.), « Service public départemental de l'autonomie : 18 départements désignés pour le préfigurer en 2024 », *Localtis (Banque des Territoires)*, 9 janv. 2024, [en ligne].

guichet unique au profit des bénéficiaires et des proches aidants des personnes âgées et des personnes handicapées. À ce titre, l'article L. 149-5 du CASF vient préciser que "dans chaque département ou dans chaque collectivité exerçant les compétences des départements, le service public départemental de l'autonomie facilite les démarches des personnes âgées, des personnes handicapées et des proches aidants, en garantissant que les services et les aides dont ils bénéficient sont coordonnés, que la continuité de leur parcours est assurée et que leur maintien à domicile est soutenu, dans le respect de leur volonté et en réponse à leurs besoins". [...] »¹⁸¹⁰. Quoi qu'il en soit, la perspective de disposer de deux missions de service public parallèles, avec pourtant de tels points communs, doit sérieusement pousser à réfléchir à une coordination de leurs actions.

966. De surcroît, « *la question de l'adaptation du logement est un **enjeu sociétal majeur** dans une société où le vieillissement à domicile répond à un choix et à des exigences financières. Pour les parcs nouvellement construits, les normes sont intégrées. Pour l'ancien, la personne âgée propriétaire se retrouve ainsi à devoir faire face à des travaux qui peuvent peser très lourdement sur son budget ou qui peuvent parfois l'amener à envisager un déménagement* »¹⁸¹¹. Les défis paraissent ainsi sensiblement similaires.

967. Le SPRH s'est donc ouvert aux problématiques d'adaptation du logement au vieillissement et au handicap, mais il est également devenu une porte d'entrée pour la réalisation de travaux de sécurité et de la salubrité.

Paragraphe 2 : L'élargissement de ce service public aux problématiques de sécurité et de salubrité dans le logement

968. La nécessité de réhabiliter un logement dangereux pour la sécurité ou la santé de ses occupants fait l'objet, là aussi, d'une aide dédiée, toujours afin de faciliter le parcours des ménages (A). En intégrant ainsi ces problématiques au SPRH, un choix logique a été fait, puisque ce service public aurait fort mal porté son nom si les logements indignes avaient

¹⁸¹⁰ LONG (M.), RIHAL (H.), « La loi n°2024-317 du 8 avril 2024 portant mesures "pour bâtir la société du bien vieillir et de l'autonomie" », *RDSS*, 2024, p. 700.

¹⁸¹¹ LONG (M.), « Aides au financement et logement des personnes âgées », *RDSS*, 2019, p. 645.

été exclus de son champ d'action ; à nouveau, c'est tout l'enjeu de prendre en charge le mal-logement de façon systémique (B).

A. Une aide dédiée : Ma Prime Logement décent

969. Ma Prime Logement décent (MPLD) est une aide délivrée par l'Anah depuis le 1^{er} janvier 2024. Il s'agit même de l'**aide de référence** quand des travaux de rénovation de logements indignes doivent être réalisés. Sa philosophie est très simple : « *Ma Prime Logement Décent est une aide de l'État qui subventionne les travaux de rénovation des logements et des copropriétés indignes ou dégradés pour permettre à chacun de vivre avec confort et sécurité chez lui* »¹⁸¹².

970. Selon le même schéma que MaPrimeAdapt', **cette aide unique remplace deux dispositifs** : « Habiter sain » et « Habiter serein ». C'est donc avec cette aide MPLD que l'on peut financer des travaux qualifiés de travaux lourds (ou d'ampleur), car il est ici question de remettre aux normes des logements présentant des risques importants pour la santé ou la sécurité de leurs occupants.

971. Par ailleurs, MPLD est une aide versée selon certains **critères**¹⁸¹³ : d'abord, elle ne vise que les propriétaires – occupants et bailleurs, mais également syndicats de copropriétaires – aux revenus modestes, voire très modestes. De plus, des conditions tenant aux caractéristiques du logement doivent être remplies : pour les propriétaires occupants, à la date de la demande pour obtenir MPLD, le logement doit avoir été construit depuis plus de quinze ans, et il doit s'agir de la résidence principale du demandeur (d'ailleurs, ce demandeur doit aussi résider dans le logement jusqu'à trois ans après la fin des travaux). En outre, une évaluation doit être effectuée par un opérateur grâce à une grille de dégradation, sauf si le logement est déjà sous le coup d'une procédure de police administrative de mise en sécurité ordinaire. Pour les propriétaires bailleurs, ils doivent remplir, pour obtenir MPLD, les mêmes critères que ceux du dispositif Loc'Avantages¹⁸¹⁴, parmi lesquels la mise

¹⁸¹² FRANCE RENOV', « Ma Prime Logement Décent », [en ligne].

¹⁸¹³ V. not., MIN. DE L'ECONOMIE, DES FINANCES ET DE L'INDUSTRIE, MIN. CHARGE DU BUDGET ET DES COMPTES PUBLICS, « Ma Prime Logement décent : tout sur cette aide dédiée aux travaux d'ampleur », 1^{er} mars 2024, [en ligne].

¹⁸¹⁴ *Supra*, §417.

en location du bien non meublé à usage de résidence principale pendant au moins six ans, ou encore la mise en location du bien à une personne aux revenus modestes, qui ne peut être un membre de la famille du propriétaire ou de son foyer fiscal. Les conditions tenant à l'évaluation par un opérateur ou à l'existence d'une mesure de police sont, quant à elles, identiques à celles visant les propriétaires occupants. Enfin, les syndicats de copropriétaires peuvent demander MPLD pour les copropriétés construites depuis plus de quinze ans à la date de la demande d'aide, 75 % des lots de la copropriété (ou, à défaut, des tantièmes) doivent être dédiés à l'usage d'habitation principale (65 % pour les copropriétés de vingt lots ou moins), la copropriété doit être immatriculée et annuellement à jour au registre national des copropriétés, et la prime peut être délivrée pour lever divers arrêtés, notamment d'insalubrité.

972. S'agissant des travaux éligibles, il s'agit de « *ceux permettant de rendre le logement plus confortable et plus sécurisé, par exemple : la rénovation du réseau électrique et de gaz, le changement de la toiture ou encore le renforcement des fondations du logement* »¹⁸¹⁵. Nous pouvons d'ailleurs d'ores et déjà noter que la distinction entre logement indécent et habitat indigne est, comme à l'accoutumée, mise à mal par les pouvoirs publics eux-mêmes... puisque les travaux éligibles à Ma Prime Logement décent « *doivent être réalisés dans le but de résoudre une situation d'habitat indigne ou dégradé* »¹⁸¹⁶. La notion de confort semble être un bien faible mot pour traiter de logements qui nécessitent, tout de même, des travaux lourds.

973. S'agissant des aides mobilisables pour financement de ces travaux, elles diffèrent selon la situation du demandeur : le propriétaire occupant peut être aidé à hauteur de 60 à 80 % du montant total des travaux, selon ses revenus, à hauteur d'un plafond de 70 000 euros hors taxes ; le propriétaire bailleur peut obtenir une aide de 25 à 35 % du montant total des travaux, selon l'état du logement, à hauteur d'un plafond de 80 000 euros hors taxes ; les copropriétés connaissent, quant à elles, un taux de financement de 50 %, sans plafond maximum¹⁸¹⁷.

¹⁸¹⁵ FRANCE RENOV', « Ma Prime Logement Décent », *préc.*

¹⁸¹⁶ MIN. DE L'ECONOMIE, DES FINANCES ET DE L'INDUSTRIE, MIN. CHARGE DU BUDGET ET DES COMPTES PUBLICS, « Ma Prime Logement décent : tout sur cette aide dédiée aux travaux d'ampleur », *préc.*

¹⁸¹⁷ *Ibid.*

974. Ma Prime Logement décent donne l'impression d'avoir un lien plus net avec les politiques publiques de rénovation énergétique ou, en tout cas, avec la lutte contre la précarité énergétique. L'intégration des problématiques de sécurité et de salubrité dans le logement au SPRH, en tout état de cause, est d'une cohérence indéniable, surtout si l'on part du principe que tous les logements en situation de précarité énergétique ne sont pas indignes, mais que la plupart des logements indignes sont des passoires thermiques¹⁸¹⁸. Nous sommes donc bel et bien, en l'espèce, dans une prise en charge systémique du mal-logement.

B. L'intérêt d'intégrer la réhabilitation des propriétés indignes et dégradées au service public de la rénovation de l'habitat pour une prise en charge systémique du mal-logement

975. La réhabilitation des propriétés indignes et dégradées a toute sa place dans le SPRH, et il serait même insensé qu'elle ne s'y trouve pas (1) ; de plus, elle peut être un sérieux atout pour la lutte contre la précarité énergétique (2).

1. La réhabilitation des propriétés indignes et dégradées ne saurait être écartée d'un service public de la rénovation de l'habitat

976. **Pourquoi élargir le SPRH aux propriétés indignes et dégradées ?** Il aurait été difficilement justifiable que la lutte contre l'habitat indigne et dégradé¹⁸¹⁹ ne rejoigne pas le service public de la rénovation de l'habitat, qui n'aurait alors jamais si mal porté son nom. Il ne faut pas, en matière d'action publique, négliger le poids des mots pour les usagers. En effet, **le nom attribué à une politique publique, à un service public, constitue sa vitrine**, et dans un domaine aussi complexe que la lutte contre le mal-logement, nous connaissons déjà fort bien le problème de l'incompréhensibilité de la terminologie choisie ;

¹⁸¹⁸ V. not., *infra*, §1057.

¹⁸¹⁹ La distinction entre habitat indigne et habitat dégradé présente un intérêt surtout pour l'Anah, car elle la prend en compte pour l'attribution de ses aides ; v. not., INFOCENTRE ANAH, « Logement très dégradé », glossaire, 6 janv. 2016, [en ligne] : « *Ce sont les logements non indignes, mais qui cumulent les indices de dégradation, et qui, faute d'intervention pourraient devenir "indignes" ».*

nous en voulons pour preuves les multiples noms de programmes et primes qui s'entrecoupent. Cela nuit très fortement à leur lisibilité, et n'aide pas à renforcer l'implication des acteurs et usagers.

977. D'un point de vue plus concret, l'intégration de la lutte contre les propriétés indignes et dégradées au SPRH permet d'ajouter, aux guichets uniques que constituent les ECFR', **la lutte contre une forme d'habitat particulièrement malsaine** pour les occupants, et contre laquelle les pouvoirs publics ne cessent d'essayer de lutter depuis longtemps ; mal, probablement, ou de façon peu efficace, certainement, mais ce n'est en tout cas pas une nouveauté dans le paysage juridique français.

978. L'opportunité d'une telle intégration de cette forme de mal-logement au SPRH va également dans le sens d'une **plus grande efficacité de la lutte contre l'habitat indigne**, qui souffre encore et toujours d'importantes lacunes et défaillances ; par exemple : « *Alors que la question du traitement de l'habitat dégradé ou indigne relève normalement du champ d'action des programmes locaux de l'habitat (PLH), dont de très nombreuses intercommunalités sont désormais dotées, celle-ci représente encore une dimension mineure de ces documents programmatiques. Le cloisonnement des champs de compétences et des catégories d'intervention (rénovation thermique, habitat dégradé - insalubrité, péril, non-décence - adaptation du logement...) continue d'être la règle majoritaire au niveau national et nuit à une intervention globale sur l'habitat à l'échelon local* »¹⁸²⁰.

979. **Toutefois, il faut bien reconnaître un manque de rigueur des pouvoirs publics.** Sans revenir sur l'historique des politiques publiques et avancées légales et réglementaires en la matière, nous pouvons noter que des initiatives encore très récentes ont été prises pour lutter plus fortement contre ce phénomène : c'est par exemple, le cas de **la loi du 9 avril 2024 relative à l'habitat dégradé**¹⁸²¹, qui contient un panel de dispositions destinées à promouvoir le bail à réhabilitation (art. 12), à intensifier les sanctions contre les marchands de sommeil (art. 29) ou encore à créer une procédure d'expropriation pour les immeubles indignes à titre réparable (art. 9). Notons qu'un certain nombre de décrets

¹⁸²⁰ FOND. ABBE PIERRE, « L'état du mal-logement en France », 29^{ème} rapp. annuel, 2024, pp. 121-122, [en ligne].

¹⁸²¹ L. n°2024-322 du 9 avr. 2024 visant à l'accélération et à la simplification de la rénovation de l'habitat dégradé et des grandes opérations d'aménagement, JORF n°0084 du 10 avr. 2024, texte n°2.

doivent être pris pour l'application de cette loi, mais que la dissolution de l'Assemblée nationale en juin 2024 a considérablement bouleversé le calendrier... Effectivement, **sur les quinze décrets nécessaires à l'application de cette loi, seuls quatre ont été publiés**¹⁸²². Cet aléa temporel n'a toutefois pas empêché le déploiement de MPLD, mais il nuit quand même à la stratégie de renforcement de la lutte contre l'habitat indigne et dégradé ; cette aide était censée « [s'inscrire] *en complémentarité de la loi Habitat dégradé en fournissant les moyens financiers pour prévenir la dégradation des logements et ainsi éviter que des situations ne deviennent critiques* »¹⁸²³.

980. Par ailleurs, le **décret du 29 juillet 2023**¹⁸²⁴ est venu, selon sa notice, fixer « *des règles sanitaires d'hygiène et de salubrité des locaux d'habitation et assimilés dans la partie réglementaire du code de la santé publique. Il précise la définition des situations d'insalubrité et les critères fondant la qualification de locaux par nature impropres à l'habitation. Il prévoit en outre, la sanction du non-respect de ces règles par une contravention dont le quantum a été élevé à la 4^{ème} classe ; il prévoit enfin de rendre possible la mise en œuvre de l'amende forfaitaire pour ces infractions* ». L'un des grands enjeux était l'harmonisation des règles d'hygiène, auparavant définies au niveau local (dans les règlements sanitaires départementaux ou RSD¹⁸²⁵). Seulement, **le Conseil d'État, dans une décision du 29 août 2024**¹⁸²⁶, **a annulé une partie de ce décret**, dont celle relative à la hauteur sous plafond : « *Le Conseil d'État ne s'est pas prononcé sur le fond des dispositions du décret du 29 juillet 2023. La juridiction explique qu'elle annule ces dispositions car la dernière version de celles-ci (la version présente dans le décret) n'a pas été soumise à la consultation du Haut conseil de la santé publique, contrairement à ce qui est prévu* »¹⁸²⁷. Dans ces conditions, les RSD doivent continuer de s'appliquer. Or, dans certains d'entre eux, « *il était [...] indiqué que "la hauteur sous plafond [devait] être conforme aux prescriptions réglementaires"* ; dans ce cas-là, un logement avec une hauteur sous plafond comprise entre 1,80 m et 2,20 m et une pièce principale ayant un volume habitable d'au moins

¹⁸²² V. le baromètre de l'application des lois disponible sur le site de l'Assemblée nationale.

¹⁸²³ ANAH, « Traiter l'habitat indigne », *Les Cahiers de l'Anah*, hors-série n°5, oct. 2024, p. 13, [en ligne].

¹⁸²⁴ D. n°2023-695 du 29 juill. 2023 portant règles sanitaires d'hygiène et de salubrité des locaux d'habitation et assimilés, JORF n°0175 du 30 juill. 2023, texte n°42.

¹⁸²⁵ V. par ex., LES SERVICES DE L'ETAT DANS LES PYRENEES-ATLANTIQUES, « Règlement sanitaire départemental », mis à jour le 22 août 2023, [en ligne] : « *Le règlement sanitaire départemental (RSD) fixe les règles à respecter en matière d'hygiène et de salubrité publiques (sauf pour les activités soumises à la nomenclature des installations classées)* », sous la forme d'un arrêté préfectoral.

¹⁸²⁶ CONS. D'ET., 5/6 S.S.R., 29 août 2024, n°488640, *Assoc. Féd. Droit au Logement*.

¹⁸²⁷ SERVICE-PUBLIC.FR, « Location d'un logement : quelles règles déterminent qu'une habitation peut être mise à disposition ? », 5 sept. 2024, [en ligne].

20 m³ pouvait être mis à disposition aux fins d'habitation. Dans d'autres RSD, il était indiqué que la hauteur sous plafond ne devait pas être inférieure à 2,20 mètres. D'autres règlements sanitaires départementaux prévoyaient une hauteur sous plafond minimale de 2,30 mètres ou 2,50 mètres par exemple »¹⁸²⁸. En l'espèce, grâce à sa décision, le juge est venu « renforcer les critères de qualification des logements salubres dont la location ainsi que la mise à disposition sont autorisées »¹⁸²⁹ ; il n'est, par exemple, « plus possible de louer un logement dont la hauteur sous plafond est inférieure ou égale à 1,80 m »¹⁸³⁰. La lutte contre l'habitat indigne et dégradé mériterait finalement plus d'exigence de la part des pouvoirs publics.

981. Cependant, il faut espérer que son intégration au SPRH donne un nouveau souffle à cette lutte, y compris pour les ménages ne saisissant pas France Rénov' pour cette forme précise de mal-logement. Effectivement, **ceux qui entament un parcours de rénovation énergétique avec l'aide d'un MAR' pourront être aidés pour des travaux d'insalubrité** ; c'est là tout l'intérêt d'inclure la lutte contre les propriétés indignes et dégradées au SPRH : « *Mon Accompagnateur Rénov' est spécialisé dans le domaine énergétique, mais sa mission peut s'étendre au repérage et au diagnostic d'autres types de dysfonctionnements liés à l'habitat. Les ménages confrontés à des situations d'insalubrité ou de précarité énergétique nécessitent un accompagnement renforcé. Certains Accompagnateurs Rénov' détiennent cette double compétence, alors que d'autres devront réorienter le ménage* »¹⁸³¹. L'idée d'une labellisation globale rejoint d'ailleurs celle préconisée pour MaPrimeAdapt'¹⁸³², sur le modèle des opérateurs historiquement engagés auprès de l'Anah¹⁸³³. En tout état de cause, « *lors de ses visites, s'il constate un logement potentiellement dégradé, il doit évaluer la situation à l'aide d'une grille mise en place par l'Anah. En cas de situation manifeste d'habitat indigne ou d'indécence, il doit orienter le ménage vers une prestation dite "renforcée" et peut, si nécessaire, effectuer un signalement à l'autorité compétente* »¹⁸³⁴ ; cette **prestation renforcée** est un « *accompagnement plus poussé [qui] combine des prestations liées à la rénovation énergétique (incluant l'audit énergétique) et d'autres associées au dispositif Ma Prime Logement Décent. Il*

¹⁸²⁸ *Ibid.*

¹⁸²⁹ PANDO (A.), « Logements insalubres : le Conseil d'Etat améliore les conditions de locations », *actu-juridique.fr*, 4 nov. 2024, [en ligne].

¹⁸³⁰ *Ibid.*

¹⁸³¹ ANAH, « Traiter l'habitat indigne », *préc.*, p. 16.

¹⁸³² *Supra*, §961.

¹⁸³³ ANAH, « Traiter l'habitat indigne », *préc.*, p. 16 : « Certains Accompagnateurs Rénov' détiennent cette double expertise énergie et habitat dégradé, notamment les opérateurs historiquement impliqués auprès de l'Anah sur ces questions ».

¹⁸³⁴ *Ibid.*

se caractérise par : - un volet technique renforcé : évaluation détaillée de la dégradation, élaboration d'un projet global plus conséquent pour couvrir les aspects de résorption de la dégradation et de rénovation énergétique, - un volet social renforcé : recherche de financements complémentaires, appui au relogement temporaire si besoin, coordination avec d'autres intervenants »¹⁸³⁵. Notons que les SLIME opèrent déjà ce travail de repérage¹⁸³⁶ : « [...], lors du diagnostic socio-technique de visite du logement, si une situation d'indécence ou d'indignité est décelée, le technicien fait le lien avec les acteurs compétents, notamment le PDLHI (Pôle national de lutte contre l'habitat indigne) »¹⁸³⁷. Cela est d'autant plus intéressant depuis la création de la plateforme Histologe¹⁸³⁸ (désormais Signal Logement), qui permet de déclarer une situation de mal-logement à l'ensemble des acteurs compétents du territoire concerné en une démarche numérique, simple et unique (plus de 70 départements et métropoles font, à ce jour, partie du dispositif).

982. La réhabilitation des propriétés indignes et dégradées a donc toute sa place au sein du SPRH, il aurait même été illogique qu'elle en soit exclue. De surcroît, cette intégration présente un autre bénéfice : celui de contribuer à la lutte contre la précarité énergétique.

2. La réhabilitation des propriétés indignes et dégradées sert la lutte contre la précarité énergétique

983. L'initiative de travaux pour une propriété indigne ou dégradée peut tout à fait être l'occasion de traiter une situation de précarité énergétique ; c'est même couramment le cas, puisque la plupart du temps, les logements insalubres ou proches de l'être sont en situation de précarité énergétique. C'est pourquoi **la réhabilitation d'un logement intègre très souvent des travaux de rénovation énergétique**¹⁸³⁹ ; « l'octroi de l'aide Ma Prime Logement Décent est alors conditionné à l'atteinte au minimum d'une classe E pour les propriétaires occupants, et D

¹⁸³⁵ *Ibid.*

¹⁸³⁶ V. not., *supra*, §741 et s.

¹⁸³⁷ ANAH, « Traiter l'habitat indigne », *préc.*, p. 15.

¹⁸³⁸ HISTOLOGE, « Qui sommes-nous ? », [en ligne] : « Histologe est un service public permettant de faciliter la détection, le signalement, l'évaluation, l'envoi d'alertes et le suivi des logements pour accélérer la prise en charge du "mal logement". Histologe est une start-up d'État portée par le Ministère de la Transition Écologique et de la Cohésion des territoires et accompagnée par le dispositif Beta.gouv.fr. [...] » ; BETA.GOUV.FR, « Découvrir le programme », [en ligne] : le dispositif beta.gouv.fr est, quant à lui, « un programme d'incubation qui aide les administrations publiques à construire des services numériques utiles, simples, faciles à utiliser et qui répondent vraiment aux besoins des gens ».

¹⁸³⁹ MIN. DE L'ECONOMIE, DES FINANCES ET DE L'INDUSTRIE, MIN. CHARGE DU BUDGET ET DES COMPTES PUBLICS, « Ma Prime Logement décent : tout sur cette aide dédiée aux travaux d'ampleur », *préc.*

pour les propriétaires bailleurs »¹⁸⁴⁰. D'où la nécessité de réaliser un audit énergétique¹⁸⁴¹ si une situation de précarité énergétique est suspectée.

984. Plus encore, des travaux réalisés dans un habitat indigne ou dégradé, s'ils permettent de réaliser un gain énergétique, peuvent donner lieu à l'attribution d'une prime supplémentaire au propriétaire¹⁸⁴² – la **prime dite « Sortie de passoire énergétique »** –. En effet, l'amélioration de la performance énergétique devient une finalité à atteindre, sans qu'elle ne soit obligatoire : « *L'objectif est une nouvelle fois de s'attaquer aux passoires thermiques. [...]. La prime pourra d'ailleurs être bonifiée en fonction des performances énergétiques atteintes et des conditions de ressource des bénéficiaires* »¹⁸⁴³. L'idée est donc la suivante : « *Avec Ma Prime Logement Décent, la priorité est de travailler sur l'insalubrité ou la dégradation du logement. Mais quitte à faire des travaux, on propose aussi aux bénéficiaires d'en profiter pour en réaliser d'autres qui feront sortir le logement du statut de passoire énergétique* »¹⁸⁴⁴. Ne pas se saisir d'une telle occasion aurait, de toute façon, été un non-sens au regard des objectifs que la France souhaite atteindre en matière de rénovation énergétique.

985. Par ailleurs, évidemment, des travaux lourds ou d'ampleur réalisés dans le cadre de MPLD impliquent un **accompagnement** par un AMO, sur le même modèle que les autres primes de l'Anah. Plus précisément, à propos de l'accompagnement obligatoire, les coûts que cela peut engendrer pour les ménages expliquent qu'ait été créé un conventionnement permettant un complément de subvention, « *qui s'ajoute à l'aide socle du dispositif* »¹⁸⁴⁵. L'AMO choisi devra, quant à lui, relever d'un organisme agréé pour l'exercice d'activités d'ingénierie sociale, financière et technique¹⁸⁴⁶, ou d'un organisme habilité par l'Anah¹⁸⁴⁷. Cependant,

¹⁸⁴⁰ *Ibid.*

¹⁸⁴¹ MIN. DE L'ECONOMIE, DES FINANCES ET DE L'INDUSTRIE, MIN. CHARGE DU BUDGET ET DES COMPTES PUBLICS, « Tout savoir sur l'audit énergétique », 27 fév. 2024, [en ligne].

¹⁸⁴² MIN. DE L'ECONOMIE, DES FINANCES ET DE L'INDUSTRIE, MIN. CHARGE DU BUDGET ET DES COMPTES PUBLICS, « Ma Prime Logement décent : tout sur cette aide dédiée aux travaux d'ampleur », *préc.* : « (*à titre d'exemple : cette prime atteint 2 000 euros pour un propriétaire bailleur qui réalise des travaux de rénovation permettant au logement de ne plus être considéré comme une passoire énergétique*) ».

¹⁸⁴³ BERGERON (R.), « Création de "Ma Prime Logement Décent" », *expertise-rénovation*, 16 déc. 2023, [en ligne].

¹⁸⁴⁴ Propos tenus par M. Sébastien CATTÉ-WAGNER, responsable du service Habitat digne et durable à l'Anah : v. POULIQUEN (F.), « Ma Prime Logement Décent. Une aide pour les logements dégradés », *Que choisir*, 3 mars 2024, [en ligne].

¹⁸⁴⁵ ANIL, « Ma Prime Logement décent », analyses juridiques n°2024-08, à jour au 12 avr. 2024, [en ligne].

¹⁸⁴⁶ V. art. L. 365-3 du code de la construction et de l'habitation.

¹⁸⁴⁷ V. not., ANIL, « Ma Prime Logement décent », *préc.*

quand les parcours « Rénovation énergétique » et « Réhabilitation d'un habitat indigne ou dégradé » s'entrecroisent, l'AMO peut être un opérateur unique, à la condition qu'il soit agréé MAR'. Il peut aussi s'agir de deux opérateurs distincts « *qui, ensemble et dans le respect des conditions de la sous-traitance (arrêté du 21.12.22 modifié¹⁸⁴⁸)* »¹⁸⁴⁹ répondent à deux conditions : être agréé pour l'exercice d'activités d'ingénierie sociale, financière et technique ou habilité par l'Anah pour l'un, et être agréé MAR' pour l'autre¹⁸⁵⁰. Enfin, les travaux doivent être pris en charge par des professionnels qualifiés (sauf si le propriétaire choisit l'option de l'auto-réhabilitation accompagnée¹⁸⁵¹)¹⁸⁵².

986. Conclusion Section 1. L'intérêt du SPRH pour prendre en charge diverses situations d'habitat dégradé est réel, quoi qu'il faille attendre de disposer d'un certain recul pour en être convaincu. En l'état, il présente des caractéristiques et des missions profitables au mal-logement, pour des ménages souffrant de conditions de vie malsaines et dangereuses. Il peut, de surcroît, concourir à adapter le parc immobilier au vieillissement de la population et au handicap. Pour ces raisons, il faut favoriser son déploiement sur l'ensemble du territoire. Pour autant, le SPRH ne suffit pas à la prise en charge de la précarité énergétique, et ne peut valablement être considéré comme un guichet unique dans la lutte contre la précarité énergétique.

SECTION 2 : LE SERVICE PUBLIC DE LA RENOVATION DE L'HABITAT NE SUFFIT PAS A LA PRISE EN CHARGE DE LA PRECARITE ENERGETIQUE

987. Concentrer les efforts sur le service public de la rénovation de l'habitat pour lutter contre la précarité énergétique ne serait pas une stratégie gagnante ; bien que très orienté sur l'incitation à la rénovation énergétique des logements, ce service public ne traite la

¹⁸⁴⁸ Arrêté du 21 déc. 2022 relatif à la mission d'accompagnement du service public de la performance énergétique de l'habitat, *préc.*

¹⁸⁴⁹ ANIL, « Ma Prime Logement décent », *préc.*

¹⁸⁵⁰ *Ibid.*

¹⁸⁵¹ V. par ex., ANAH, « Aide à l'Auto-Réhabilitation Accompagnée (ARA) », sept. 2023, [en ligne].

¹⁸⁵² V. not., MIN. DE L'ECONOMIE, DES FINANCES ET DE L'INDUSTRIE, MIN. CHARGE DU BUDGET ET DES COMPTES PUBLICS, « Ma Prime Logement décent : tout sur cette aide dédiée aux travaux d'ampleur », *préc.*

précarité énergétique que de façon secondaire. Des raisons expliquent cette difficulté et, plus précisément, il existe des obstacles au traitement de la précarité énergétique par le SPRH (§1). Ces derniers sont essentiellement causés par l'accent que les pouvoirs publics ont décidé de mettre sur la performance énergétique, plus que sur la précarité énergétique, au point d'oublier la dimension sociale de cette forme si particulière de mal-logement. Cependant, le droit positif compte des moyens beaucoup plus fiables pour lutter contre la précarité énergétique, et il est donc possible de recourir à d'autres logiques préexistantes (§2). Celles-ci ont le mérite d'insister de façon bien plus importante sur la dimension sociale de la précarité énergétique que ne le fait le SPRH, s'il n'est pas simplement décidé de lier lutte contre la précarité énergétique et lutte contre l'habitat indigne.

Paragraphe 1 : Les obstacles au traitement de la précarité énergétique par le service public de la rénovation de l'habitat

988. Le SPRH ne saurait traiter la précarité énergétique – et ne pourrait raisonnablement être qualifié de guichet unique dans la lutte contre la précarité énergétique – pour deux raisons principales : d'abord, la rénovation énergétique englobe des missions plus larges que la lutte contre la précarité énergétique, si bien qu'il ne faut pas voir d'équivalence entre ces termes – un guichet unique pour la rénovation énergétique n'est pas automatiquement un guichet unique pour la lutte contre la précarité énergétique – (A) ; ensuite, le SPRH semble tout à fait ignorer l'enjeu social de la lutte contre la précarité énergétique, à tel point qu'il ne peut prétendre en être le guichet unique dans la mesure où il ne dispose pas des armes permettant de traiter cette dimension sociale (B).

A. L'absence d'équivalence entre la lutte contre la précarité énergétique et l'incitation à la rénovation énergétique

989. Les connexions entre précarité énergétique et rénovation énergétique sont défectueuses (1), et des exemples de connexions manquées au sein du SPRH peuvent être donnés (2).

1. Des connexions défectueuses entre précarité énergétique et rénovation énergétique

990. Quoique destiné à prendre en charge la rénovation de l'habitat en général, **le SPRH reste tout de même très lacunaire sur la lutte contre la précarité énergétique** ; elle n'en est pas absente, mais sa place semble **seulement secondaire**. Pourtant, pour lutter efficacement contre la précarité énergétique, la solution la plus durable est, évidemment, la rénovation thermique, bien plus que les mesures curatives. Au demeurant, « *on apparie "précarité énergétique" et "rénovation énergétique", du fait qu'une action définitive contre la précarité énergétique renvoie à la résorption des passoires énergétiques* »¹⁸⁵³. En tout état de cause, « *la très mauvaise performance énergétique d'un logement et la précarité énergétique sont corrélées* »¹⁸⁵⁴.

991. Malheureusement, « *la convergence entre lutte contre précarité énergétique, qui relève de l'accompagnement social de l'individu, et rénovation énergétique, qui relève d'un traitement opérationnel du logement, a fréquemment du mal à s'opérer* »¹⁸⁵⁵. Parmi les raisons invoquées figure la **problématique de la temporalité**, car le processus de rénovation énergétique prend nécessairement du temps, alors que les ménages modestes sont dans l'urgence de s'acquitter de leurs factures d'énergie pour éviter une coupure. **Cette urgence sociale s'associerait mal avec les procédures qui mènent aux travaux** de rénovation¹⁸⁵⁶. De plus, même s'il s'agit de travaux palliatifs, en attendant une véritable prise en charge du bâti, « *les passerelles entre rénovation énergétique et lutte contre la précarité énergétique ont du mal à se mettre en place* »¹⁸⁵⁷.

992. En somme, même si des dispositifs existent – en particulier au niveau départemental, comme les PIG –, **les liens entre précarité énergétique et rénovation énergétique ne sont pas systématiquement faits**¹⁸⁵⁸. Plus exactement, ils sont **plus facilement effectués**

¹⁸⁵³ ABER (A.), DUBOIS-JOYE (O.), LEFAY (E.), PERSET (L.), « Rénovation énergétique : Enjeux, intérêt à agir et adhésion des particuliers, et prise en compte dans les politiques de l'habitat », étude ANIL&ADIL (dir. DUBOIS-JOYE (O.)), mai 2024, p. 97, [en ligne].

¹⁸⁵⁴ *Ibid.*, p. 92.

¹⁸⁵⁵ *Ibid.*

¹⁸⁵⁶ *Ibid.* : « *En cause : la réponse à une urgence sociale – éviter la coupure d'énergie, diminuer l'endettement, prévenir les impayés locatifs et les risques d'expulsion –, incompatible avec la temporalité d'une rénovation énergétique, en particulier dans le parc collectif* ».

¹⁸⁵⁷ *Ibid.*, p. 95.

¹⁸⁵⁸ *Ibid.*, p. 92 : « *Cependant, malgré l'existence de PIG sous maîtrise d'ouvrage de Conseils départementaux, dont l'objet premier est la résorption des passoires énergétiques, les passerelles entre le traitement des situations de précarité énergétique et la mise en œuvre de travaux de rénovation ne se font pas nécessairement* ».

quand les occupants concernés sont propriétaires, mais les situations de précarité énergétique touchent majoritairement les occupants locataires¹⁸⁵⁹. Pour les propriétaires occupants, ce sont souvent les travailleurs sociaux qui les dirigent vers les dispositifs de rénovation thermique, d'où l'importance, d'ailleurs, de former davantage de ces professionnels, surtout sur les questions de logement¹⁸⁶⁰.

993. Ajoutons que les différents moyens employés pour lutter contre la précarité énergétique, comme **les dispositifs de sensibilisation, sont quasiment les mêmes** que ceux visant à encourager les travaux de rénovation, sans qu'ils ne soient portés par les mêmes acteurs¹⁸⁶¹. Pour la précarité énergétique, il faut se tourner vers les CCAS/CIAS, conseils départementaux et associations ; « *le rôle des collectivités dans le cadre de la lutte contre la précarité énergétique est ainsi principalement lié à leurs prérogatives en termes d'action sociale* »¹⁸⁶². Or, les causes de la précarité énergétique ne sont pas toujours financières, et peuvent être liées à l'état du bâti : dans ces cas-là, les aides curatives et campagnes de sensibilisation n'ont que peu d'intérêt.

994. En outre, **le degré d'investissement des collectivités est une donnée centrale**, puisque la lutte contre la précarité énergétique présente une dimension systémique qui doit impérativement être prise en compte. Or, « *les Programmes locaux de l'habitat abordent encore la rénovation énergétique sous le seul angle de l'accès à l'aide aux travaux ; il serait opportun de les rendre*

¹⁸⁵⁹ V. par ex., *ibid.*, p. 95 : « *Ce sont majoritairement des locataires qui sont exposés à la précarité énergétique* » ; RAPPEL, « *Piqure du RAPPEL* », *Lettre annuelle d'information du réseau RAPPEL*, n°6, janv. 2023, p. 3, [en ligne] : « *Qu'ils soient résidents du parc social ou privé, les locataires représentent 62 % des ménages touchés par la précarité énergétique* » ; d'autres chiffres existent, mais les enquêtes qui ont mené à ces résultats sont trop anciennes pour être prises en compte.

¹⁸⁶⁰ *Ibid.*, ABER (A.), DUBOIS-JOYE (O.), LEFAY (E.), PERSET (L.), « *Rénovation énergétique : Enjeux, intérêt à agir et adhésion des particuliers, et prise en compte dans les politiques de l'habitat* », *préc.*, pp. 85-86 : « *Le repérage de situations de précarité énergétique se fait ainsi à partir de l'observation de différentes problématiques rencontrées par les personnes. De par la nature de l'action sociale et des objectifs qu'elle poursuit, le travail social facilite ainsi l'identification des situations, et l'apport de réponses adaptées aux ménages* » ; p. 95 : « *La précarité énergétique n'étant pas uniquement liée à des difficultés financières pour les ménages, certains dispositifs intègrent également une dimension technique qui implique un accompagnement au domicile de la personne. Il peut être pris en charge par des travailleurs ou travailleuses sociales devenus techniquement experts, mais aussi par des techniciens maîtrisant un volet social. L'enquête révèle un besoin de plus en plus important de travailleurs sociaux spécialisés dans le logement, aux côtés de travailleurs sociaux généralistes. Le réseau des ADIL a développé cette compétence, en articulation étroite avec des juristes et des travailleurs sociaux généralistes* » ; p. 97 : « *Les travailleurs sociaux doivent développer de plus en plus de compétences logement et techniques lorsqu'ils traitent des dossiers d'impayés énergétiques, pour mettre en œuvre des solutions palliatives dans l'attente d'une rénovation d'ampleur ou le relogement. Le réseau des ADIL emploie de plus en plus de travailleurs sociaux spécialisés dans les questions de logement* ».

¹⁸⁶¹ *Ibid.*, p. 87.

¹⁸⁶² *Ibid.*

*plus prescriptifs sur l'identification de zones de rénovation concertée, comme ils peuvent déjà orienter dans les PLU l'inscription de servitudes de mixité sociale. L'approche quartier de la rénovation énergétique doit être à ce titre encouragée*¹⁸⁶³, *à l'appui de démarches innovantes intégrant le repérage des gisements d'énergie renouvelable et de récupération, simulant le potentiel énergétique d'un quartier et l'impact du chantier. Elle peut aussi favoriser des approches nouvelles en matière d'adaptation au changement climatique, à travers des dispositifs locaux expérimentaux* »¹⁸⁶⁴. La question de l'adaptation au changement climatique étant, soit dit en passant, le prochain immense chantier auquel devront s'attaquer les politiques publiques de l'habitat¹⁸⁶⁵... De plus, la précarité énergétique gagnerait à faire l'objet de tels **programmes prescriptifs** au vu des enjeux sanitaires, sociaux et environnementaux qu'elle revêt, et qui ne sauraient se contenter d'aides aux travaux : les plans et programmes locaux doivent pouvoir être davantage mobilisés pour devenir de véritables documents d'appui pour des stratégies de rénovation d'ampleur.

995. Ainsi, les collectivités peuvent être des « *caisses de résonnance des orientations nationales* »¹⁸⁶⁶, et mettre en place des dispositifs de sensibilisation, information et orientation, voire des aides locales aux travaux (« *Elles s'adossent ainsi à France Rénov'* »¹⁸⁶⁷). En l'espèce, le risque reste de limiter la question de la précarité énergétique aux politiques locales relatives à l'habitat et à l'environnement, nuisant alors à l'**approche transversale** pourtant indispensable. Les collectivités peuvent aussi être un peu plus investies en la matière, notamment à travers des dispositifs locaux d'amélioration de l'habitat – par exemple, des OPAH – : « *La rénovation énergétique agit ici comme un bonus qui prend finalement tout son sens dans un dispositif qui l'avait intégrée comme une composante secondaire dans une stratégie de lutte contre l'habitat indigne, de rénovation patrimoniale, de captation de logements vacants, ou encore de*

¹⁸⁶³ V. en ce sens, DECIDEURS IMMO, « Philippe Pelletier (Habitat et Humanisme) : "Il est temps de réveiller nos forces collectives !" », *préc.* : « *Le principal enjeu, c'est qu'après quinze ans de sensibilisation réussie de la société, nous devons arrêter de penser la rénovation énergétique d'un bien immobilier au sens strict comme cela a été fait jusqu'à présent. Nous l'avons fait dans une optique d'économies d'énergie, d'accès au chauffage pour les personnes précaires, le plus souvent à une échelle limitée au logement et aux bâtiments collectifs. Il faut changer d'optique : nous devons agir en prenant en compte une sphère géographique élargie : pôle de maison, lotissement, centre-ville... Le tout en menant une action sur tous les biens, quel que soit leur usage, et en concertation avec les élus locaux, qui doivent avoir un rôle de chef d'orchestre. Il faut adopter une vision collective, plutôt que le prisme individuel qui a été privilégié jusqu'ici* ».

¹⁸⁶⁴ ABER (A.), DUBOIS-JOYE (O.), LEFAY (E.), PERSET (L.), « Rénovation énergétique : Enjeux, intérêt à agir et adhésion des particuliers, et prise en compte dans les politiques de l'habitat », *préc.*, p. 100.

¹⁸⁶⁵ *Ibid.*, p. 98 : « [...] *l'adaptation au changement climatique ouvre un champ plus large de transformation de l'habitat, qui est devant nous* ».

¹⁸⁶⁶ Selon l'expression employée dans le rapport, p. 71.

¹⁸⁶⁷ *Ibid.*, p. 93.

traitement de copropriétés fragiles »¹⁸⁶⁸. Les collectivités peuvent également, pour finir, « [intégrer] *pleinement la rénovation énergétique dans la politique de l'habitat de l'intercommunalité* »¹⁸⁶⁹. En général, ces collectivités ne sont pas novices et n'ont pas attendu l'accélération des politiques de rénovation thermique pour développer leurs propres services publics locaux de rénovation de l'habitat, ou encore renforcer les exigences de leur PLH¹⁸⁷⁰. Cependant, les **différences d'engagement entre collectivités** posent avec acuité la question de l'égalité territoriale entre les usagers, que le SPRH doit garantir.

996. Parfois, cette rencontre entre les notions de « rénovation énergétique » et de « précarité énergétique » réussit malgré tout à se faire, mais systématiquement, la dimension sociale est accessoire ; quelques exemples permettront d'illustrer ces propos.

2. Exemples de connexions manquées entre précarité énergétique et rénovation énergétique

997. **Des outils et autres pistes existent** pour favoriser l'alliance entre précarité énergétique et rénovation énergétique. Par exemple, les **SLIME** sont des dispositifs qui ont fait leurs preuves pour lutter contre la précarité énergétique. Quant aux **PIG**, ils présentent de sérieux avantages pour traiter cette forme de mal-logement, en tout cas pour les propriétaires occupants. En revanche, les outils du SPRH ne présentent pas les mêmes atouts.

998. Dans la lutte contre la précarité énergétique, la prise en charge personnalisée est la clef, sauf qu'elle n'est pas automatique : avec les PIG, « *des accompagnements sur-mesure permettent de solvabiliser les ménages. Lorsque les propriétaires sont âgés, les travaux aidés embarquent la rénovation énergétique via l'adaptation des logements, mais les résultats restent quantitativement modestes* »¹⁸⁷¹. *Idem*, d'ailleurs, en passant par le SPRH, bien qu'il n'existe **pas de passerelle immédiate entre un dossier d'adaptation du logement au vieillissement et au**

¹⁸⁶⁸ ABER (A.), DUBOIS-JOYE (O.), LEFAY (E.), PERSET (L.), « Rénovation énergétique : Enjeux, intérêt à agir et adhésion des particuliers, et prise en compte dans les politiques de l'habitat », *préc.*, pp. 93-94.

¹⁸⁶⁹ *Ibid.*, p. 94.

¹⁸⁷⁰ *Ibid.* : « [...], le PLH peut aller plus loin par des exigences sur la qualité environnementale des constructions neuves ou encore la préfiguration de zones de rénovation concertée ».

¹⁸⁷¹ *Ibid.*, p. 92.

handicap et un dossier de traitement de la précarité énergétique¹⁸⁷²... L'une des premières choses à faire serait, précisément, de faciliter la mise en place d'un dossier unique pour traiter les diverses situations prises en charge par le SPRH, car au vu de la difficulté du repérage de la précarité énergétique, l'on ne saurait passer à côté de détections fortuites. En l'espèce, la réalisation de travaux d'adaptation à l'autonomie est une occasion de procéder à des travaux de rénovation énergétique, sans qu'elle ne soit forcément l'occasion de permettre la sortie d'une situation de précarité énergétique.

999. Pour les **propriétaires bailleurs**, l'incitation aux travaux ne fonctionne pas suffisamment, et **le SPRH ne les convainc pas vraiment d'entreprendre des travaux de rénovation énergétique** pour les logements en situation de précarité énergétique qu'ils mettent en location : « *Ce sont les problématiques de non-décence qui peuvent les contraindre à entreprendre les travaux : le traitement "opérationnel" de la précarité énergétique tend davantage à converger avec celui de l'habitat non-décent et indigne* »¹⁸⁷³, et ce malgré l'existence de dispositifs départementaux (typiquement, les PIG). En tout état de cause, il est indispensable de trouver les moyens d'inciter, sinon de contraindre, les propriétaires bailleurs à réaliser des travaux, faute de quoi les occupants locataires seront les éternels oubliés du SPRH. En ce sens, un dispositif intitulé Bail Rénov'¹⁸⁷⁴ – financé par les CEE – a été créé en 2023 pour les encourager à réaliser des travaux de rénovation, en les orientant vers un ECFR' ou un MAR', c'est-à-dire vers le SPRH. En revanche, quand l'urgence sociale qui caractérise la précarité énergétique est incompatible avec les délais du SPRH, nous ne

¹⁸⁷² *Supra*, not. §962.

¹⁸⁷³ ABER (A.), DUBOIS-JOYE (O.), LEFAY (E.), PERSET (L.), « Rénovation énergétique : Enjeux, intérêt à agir et adhésion des particuliers, et prise en compte dans les politiques de l'habitat », *préc.*, p. 92.

¹⁸⁷⁴ V. par ex., MIN. DE L'ECONOMIE, DES FINANCES ET DE L'INDUSTRIE, « Qu'est-ce que Bail Rénov' ? », 21 mai 2024, [en ligne] : « *Le programme Bail Rénov' a pour objectif d'améliorer la performance énergétique des logements loués. En effet, à compter du 1^{er} janvier 2025, les logements classés "G" par leur diagnostic de performance énergétique (DPE) seront interdits à la location. Bail Rénov' vise aussi à favoriser la sobriété énergétique et à lutter contre la précarité énergétique. Pour cela, Bail Rénov' sensibilise, informe et accompagne les propriétaires bailleurs et les locataires. C'est un dispositif gratuit. Bail Rénov' propose : - Des réunions publiques [;] - Des rendez-vous téléphoniques [;] - Des visites à domicile. Les experts Bail Rénov' peuvent aider les propriétaires à identifier et évaluer leurs besoins de travaux, ouvrir un carnet d'information logement. Ils les informent également sur leurs droits et devoirs. De plus, ils proposent d'accompagner les locataires pour mieux gérer leurs consommations énergétiques et aller vers plus de sobriété énergétique. À l'issue des échanges avec Bail Rénov', le propriétaire ou le locataire est orienté vers France Rénov'* » ; BAIL RENOV', « Bail Rénov' vous accompagne », [en ligne] : « *Bail Rénov' s'est donné pour objectif d'aider gratuitement les propriétaires bailleurs à se mettre en conformité au regard de la loi qui instaure, dès 2025, l'interdiction de mise en location des logements notés F et G à la suite d'un diagnostic de performance énergétique (DPE)* » ; BAIL RENOV', « Un réseau d'acteurs experts », [en ligne] : sept acteurs composent le réseau Bail Rénov', à savoir le réseau ANIL-ADIL, le mouvement Habitat & Humanisme, le mouvement SOLIHA, l'UNPI, la société Casbâ, le bureau d'étude Énergies Demain et la société Sonergia.

voyons pas d'autre solution que celle de la mise en œuvre des procédures de lutte contre l'habitat indigne, si le logement répond aux critères de l'insalubrité.

1000. La question des **copropriétés** doit également attirer l'attention, puisqu'elles sont **largement à l'écart** des travaux de rénovation énergétique. Pourtant, elles ne sont pas exclues des dispositifs financiers, pas plus que des interdictions de mise en location. Au demeurant, depuis le 1^{er} janvier 2025, les copropriétés comportant de 50 à 200 lots doivent détenir un DPE collectif¹⁸⁷⁵, et il ne s'agit que de la première étape d'un outil qui, au fil des années, finira par s'appliquer à toutes les copropriétés¹⁸⁷⁶ ; de même, un projet de plan pluriannuel de travaux (PPPT) doit être élaboré pour toutes les copropriétés du territoire métropolitain¹⁸⁷⁷. Les copropriétés sont un point majeur du problème que constitue la lutte contre la précarité énergétique, en particulier les petites copropriétés, raison pour laquelle l'aide MPR' Petite copro est en cours d'expérimentation à travers France Rénov'¹⁸⁷⁸. Il faut aussi bien comprendre qu'il n'est pas systématiquement question de propriétaires bailleurs de mauvaise volonté : souvent, le statut de la copropriété est un obstacle aux travaux de rénovation, soit « *le caractère collectif des logements, qui complexifie la mise en œuvre de travaux dans des échéances courtes* »¹⁸⁷⁹. **Le SPRH manque donc d'outils opérationnels** permettant de procéder à des travaux de rénovation énergétique dans des copropriétés en situation de précarité énergétique, dont l'urgence impose la mise en œuvre de dispositifs spécifiquement

¹⁸⁷⁵ L. n°2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets, *préc.*, art. 158 : cet art. vient préciser, à l'art. L. 126-31 du code de la construction et de l'habitation, que « *tout bâtiment d'habitation collective dont le permis de construire a été déposé avant le 1^{er} janvier 2013 dispose d'un diagnostic de performance énergétique [...]. Ce diagnostic est renouvelé ou mis à jour tous les dix ans, sauf lorsqu'un diagnostic réalisé après le 1^{er} juillet 2021 permet d'établir que le bâtiment appartient à la classe A, B ou C [...]* ».

¹⁸⁷⁶ Le calendrier prévu exige la réalisation d'un DPE collectif pour les copropriétés comportant entre 50 et 200 lots au 1^{er} janv. 2025 ; pour les copropriétés d'au maximum 50 lots, au 1^{er} janv. 2026 ; pour la Guadeloupe, la Guyane, la Martinique, la Réunion et Mayotte, au 1^{er} janv. 2028.

¹⁸⁷⁷ V. L. n°65-557 du 10 juill. 1965 fixant le statut de la copropriété des immeubles bâtis, *préc.*, art. 14-2 et 14-2-1 ; le premier art. comprend l'obligation suivante : « *I.- À l'expiration d'un délai de quinze ans à compter de la date de réception des travaux de construction de l'immeuble, un projet de plan pluriannuel de travaux est élaboré dans les immeubles à destination partielle ou totale d'habitation soumis à la présente loi. Il est actualisé tous les dix ans. [...]* ».

¹⁸⁷⁸ FRANCE RENOV', « MaPrimeRénov' Copropriété », [en ligne] : « *Pour les petites copropriétés (20 lots d'habitation ou moins) qui ne parviennent pas à atteindre le minimum de 35 % de gain énergétique requis [pour obtenir MPR' Copropriété], une expérimentation est en cours pour vous aider à financer vos travaux de rénovation énergétique. La copropriété doit être composée d'au moins 65 % de résidences principales. Les travaux, déterminés par un audit énergétique ou le diagnostic technique global, doivent permettre un gain énergétique d'au moins 15 %. [...]* ».

¹⁸⁷⁹ ABER (A.), DUBOIS-JOYE (O.), LEFAY (E.), PERSET (L.), « Rénovation énergétique : Enjeux, intérêt à agir et adhésion des particuliers, et prise en compte dans les politiques de l'habitat », *préc.*, p. 92.

dédiés. En revanche, là encore, les procédures de lutte contre l'habitat indigne sont à privilégier pour des copropriétés trop dégradées.

1001. En somme, le SPRH est passé à côté de l'opportunité d'intensifier la lutte contre la précarité énergétique en mettant l'accent sur la rénovation énergétique, autrement dit, en privilégiant la performance énergétique face à l'enjeu social de la précarité énergétique.

1002. D'ailleurs, le second grand écueil du SPRH, qui l'empêche d'être un véritable guichet unique dans la lutte contre la précarité énergétique, est l'ignorance dont il fait preuve à l'égard, justement, de l'enjeu social de cette dernière.

B. L'ignorance de l'enjeu social de la lutte contre la précarité énergétique par le service public de la rénovation de l'habitat

1003. Un traitement global de la précarité énergétique passe nécessairement par la prise en compte de son enjeu social, et c'est là que le bât blesse. L'un des principaux défauts du SPRH est, en réalité, **l'absence de coordination entre les compétences « précarité énergétique » et « action sociale » du département, et la mission « rénovation énergétique » matérialisée dans le SPRH** – qui implique divers échelons de collectivités, notamment les régions –. De plus, *« le traitement opérationnel des logements occupés par des ménages en précarité relève plutôt de la résorption de l'habitat indigne, qui peut user des outils coercitifs pour contraindre les propriétaires à remettre en conformité leur logement »*¹⁸⁸⁰.

1004. En ce sens, **le statut de l'occupant est un paramètre fondamental**, et ce sont bien souvent les locataires qui sont concernés ; or, **le SPRH se focalise sur les propriétaires**. En bref, une situation de précarité énergétique détectée chez un propriétaire occupant, souvent par des travailleurs sociaux, pourra donner lieu à un accompagnement aux travaux grâce au SPRH, sauf à ce que la situation du logement soit grave au point de le traiter comme un logement insalubre ; une situation de précarité énergétique détectée chez un propriétaire bailleur, s'il ne souhaite pas réaliser de travaux de rénovation, devra être

¹⁸⁸⁰ *Ibid.*, p. 97.

traitée sous l'angle de la lutte contre l'habitat indigne ; un occupant locataire n'aura d'autres choix que de se contenter de solutions palliatives, ou – cette hypothèse reste rare – de faire le choix d'enclencher une procédure contre son propriétaire pour non-respect des critères de décence. Effectivement, la majorité des aides à la rénovation ne sont pas accessibles aux locataires¹⁸⁸¹ : « *Seule solution pour eux : profiter du renouvellement du bail pour demander au propriétaire la réalisation d'un DPE. Si le diagnostic conclue à l'indécence du logement, le locataire peut engager une procédure judiciaire pour exiger des travaux de rénovation énergétique ou des dommages et intérêts* »¹⁸⁸². In fine, jamais, dans le SPRH, la dimension sociale de la précarité énergétique n'est prise en considération, si bien qu'une part importante des ménages éligibles risque fort d'être laissée de côté, d'où l'urgence de mobiliser les propriétaires bailleurs du parc locatif français. Précisons, à ce sujet, que cette mobilisation est plus délicate s'agissant des bailleurs du parc privé, car « *les partenariats locaux facilitent les échanges avec les bailleurs sociaux* »¹⁸⁸³.

1005. Finalement, si la lutte contre la précarité énergétique ne semble pas suffisamment présente au sein du SPRH, c'est parce qu'elle n'est qu'un objectif **poursuivi par la rénovation thermique** : elle n'est pas au cœur des missions du SPRH, ce qui s'entend vu la dimension pluridimensionnelle de la précarité énergétique, mais qui se justifie difficilement vu le nom que ce service public porte – service public de la rénovation de l'habitat –. La grande absente pourrait ainsi être, au-delà de la lutte contre la précarité énergétique, la dimension sociale du mal-logement.

1006. Par conséquent, le déploiement du SPRH est une réelle avancée et présente un intérêt évident pour les missions pour lesquelles il a été créé, mais il **s'adresse à un public en particulier** : celui des propriétaires occupants qui souhaitent réaliser des travaux de rénovation énergétique, d'adaptation de leur logement à leur vieillissement ou à leur handicap, ou de mise aux normes pour leur santé et leur sécurité. Les occupants locataires n'ont qu'un accès limité au SPRH, dont les dispositifs nécessitent l'accord des propriétaires bailleurs. La lutte contre la précarité énergétique ne peut, dès lors, qu'être partiellement

¹⁸⁸¹ SIRENERGIES, « Précarité énergétique : des politiques publiques précaires ? », 12 nov. 2024, [en ligne].

¹⁸⁸² *Ibid.*

¹⁸⁸³ ABER (A.), DUBOIS-JOYE (O.), LEFAY (E.), PERSET (L.), « Rénovation énergétique : Enjeux, intérêt à agir et adhésion des particuliers, et prise en compte dans les politiques de l'habitat », *préc.*, p. 91.

prise en charge par ce biais, d'autant plus que **la dimension sociale qu'elle revêt oblige à s'inscrire dans une démarche globale**. Ce n'est pas exactement l'objet du SPRH, si bien qu'il ne s'agit sans doute pas de la solution idéale pour traiter la précarité énergétique. Il faut toutefois reconnaître qu'un premier pas a été franchi en créant un SPRH piloté par l'ANAH, démontrant une certaine volonté de traiter le mal-logement de façon universelle, même si cela demeure insuffisant : l'idée d'un guichet unique homogène sur le territoire national a enfin été matérialisée, mais elle a **manqué sa cible en matière de lutte contre la précarité énergétique**. En somme, ce service public est fort utile pour effectuer des travaux en amont de l'apparition d'une situation de précarité énergétique, et il l'est beaucoup moins quand le phénomène est déjà installé.

1007. Le déploiement du SPRH est un atout pour l'amélioration de l'habitat, y compris pour la rénovation énergétique. Néanmoins, il ne permettra pas, à lui seul, de traiter la précarité énergétique, car ce n'est pas son but : davantage tourné vers les objectifs de performance énergétique des logements, il laisse de côté l'enjeu social de la précarité énergétique, laquelle ne peut être prise en charge sans considérer l'urgence sociale des ménages concernés. En revanche, d'autres logiques préexistantes semblent bénéficier des conditions et de l'efficacité requises pour traiter la précarité énergétique.

Paragraphe 2 : Le recours possible à d'autres logiques préexistantes

1008. La lutte contre la précarité énergétique n'a pas besoin d'un nouveau dispositif pour être menée à bien : beaucoup existent déjà, mais doivent être rendus plus concluants. Deux solutions semblent particulièrement intéressantes : soit il faudrait recentrer la lutte contre la précarité énergétique autour de son enjeu social (**A**), par des outils nationaux et locaux qui mettraient davantage l'accent sur l'urgence sociale que sur la performance énergétique des logements, soit il faudrait l'associer à la lutte contre l'habitat indigne (**B**).

A. Recentrer la lutte contre la précarité énergétique autour de son enjeu social

1009. Plusieurs arguments plaident en faveur d'un redimensionnement de la lutte contre la précarité autour de son enjeu social (1), et des moyens concrets d'y parvenir sont proposés (2).

1. Pourquoi ?

1010. D'emblée, il convient de partir d'un postulat : les PLH et PCAET des intercommunalités font d'elles « *le bon échelon pour configurer les dispositifs [nationaux] au plus proche de la réalité territoriale et du type d'acteurs locaux. La rénovation énergétique est à la croisée des politiques locales de l'habitat et de la transition énergétique pilotées par les EPCI* »¹⁸⁸⁴ ; en revanche, elles ne semblent pas être le bon échelon pour prendre en charge la lutte contre la précarité énergétique, car même en présence de CCAS/CIAS, **le traitement du volet social de cette forme de mal-logement n'est pas suffisamment développé au niveau du bloc communal**. Ce n'est pas surprenant, puisque la compétence relative à la lutte contre la précarité énergétique revient au département, de même que la compétence relative à l'action sociale d'ailleurs.

1011. L'intervention des intercommunalités en matière de lutte contre la précarité énergétique se heurterait à un **obstacle** désormais bien identifié : les politiques de rénovation énergétique étant essentiellement destinées aux propriétaires, les locataires en sont massivement exclus, bien qu'ils constituent la majorité des occupants de logements en situation de précarité énergétique¹⁸⁸⁵. Cela se vérifie dans divers exemples, comme celui du PLH 2015-2020 de Rennes Métropole, dont le bilan « *est plus mitigé concernant la précarité énergétique, qui ne recule pas malgré l'importance des résultats en matière de rénovation énergétique. Mais les réalisations atteignent moins, comme partout ailleurs, les locations privées* »¹⁸⁸⁶. En résumé, **les**

¹⁸⁸⁴ *Ibid.*, p. 67.

¹⁸⁸⁵ *Supra*, not. §992.

¹⁸⁸⁶ ABER (A.), DUBOIS-JOYE (O.), LEFAY (E.), PERSET (L.), « Rénovation énergétique : Enjeux, intérêt à agir et adhésion des particuliers, et prise en compte dans les politiques de l'habitat », *préc.*, p. 77.

politiques de rénovation énergétique peuvent rencontrer un franc succès sans pour autant contribuer efficacement à la lutte contre la précarité énergétique, le statut de l'occupant étant, à nouveau, une donnée centrale à prendre en considération.

1012. Si ce qui pose problème à la lutte contre la précarité énergétique est le faible intérêt porté à sa dimension sociale, l'échelle locale la plus pertinente pour la traiter demeure le département. D'aucuns insistent sur le rôle de ce dernier comme « *chef de file d'une transition écologique qui soit aussi solidaire* »¹⁸⁸⁷ ; plus encore, « *paradoxalement, la légitimité des Départements ruraux à mener la transition écologique sur leur territoire réside aussi dans leur chef de filât sur les politiques sociales. [...]. Au vu de ses compétences, le Département est peut-être l'échelon le plus pertinent pour être le gardien d'un versant solidaire de la transition, [...]* »¹⁸⁸⁸. Une transition, faut-il le rappeler, qui ne saurait être menée sans lutter contre la précarité énergétique, tant ses effets sur l'environnement sont délétères, et parce que la transition écologique ne se fera pas sans démarche sociale¹⁸⁸⁹. Ainsi, **l'échelon départemental est ici essentiel.**

1013. Plus précisément, le département est le chef de file en matière de contribution à la résorption de la précarité énergétique. Il doit ainsi organiser les modalités de l'action commune des collectivités et de leurs groupements sur ce sujet précis¹⁸⁹⁰. Il n'est donc pas le seul échelon à intervenir, mais son chef de filât relatif à l'action sociale lui donne une place majeure pour traiter cette forme spécifique de mal-logement. Effectivement, les

¹⁸⁸⁷ LEMAIRE (P.), DALARUN (A.), MEYNIEL (J.), LAVERDIERE (F.), « Transition écologique et ruralité : pourquoi les Départements doivent être moteurs malgré l'absence de compétence », *Gaz. cnes*, 9 fév. 2021, [en ligne].

¹⁸⁸⁸ *Ibid.*

¹⁸⁸⁹ V. par ex., CNLE, « Faire de la transition un levier de l'inclusion sociale. L'impact social de l'écologie », rapp., juin 2024, p. 3, [en ligne] : « *Il faut faire la transition écologique pour des raisons sociales. La question environnementale est une préoccupation nouvelle pour le CNLE et, plus généralement, pour les acteurs de la solidarité. Ceux-ci sont cependant de plus en plus conscients des enjeux liés au réchauffement climatique d'origine humaine, mais aussi à la chute de la biodiversité, aux pollutions et aux risques divers pour les plus fragiles. De nombreux rapports émanant d'associations (Croix Rouge Française ; Secours Catholique ; le réseau Alerte, la Fondation Abbé Pierre, etc.) ont souligné les risques spécifiques auxquels les plus modestes font face. On peut penser à l'effet d'îlot de chaleur urbaine en période de chaleur ou de canicule, effet dont les conséquences sont renforcées par la mauvaise isolation du logement et l'isolement relationnel. Avec ce rapport, le CNLE entend participer à l'effort collectif pour limiter la vulnérabilité additionnelle liée au réchauffement en soulignant que la politique la plus défavorable aux pauvres et aux catégories modestes est l'inaction en matière climatique* » (avant-propos de Nicolas DUVOUX, président du CNLE) ».

¹⁸⁹⁰ Art. L. 1111-9 du code général des collectivités territoriales : « *III.- Le département est chargé d'organiser, en qualité de chef de file, les modalités de l'action commune des collectivités territoriales et de leurs établissements publics pour l'exercice des compétences relatives à : 1° L'action sociale, le développement social et la contribution à la résorption de la précarité énergétique ; [...]* ».

travailleurs sociaux – dont le rôle est déterminant dans la lutte contre la précarité énergétique¹⁸⁹¹ et dont les employeurs principaux sont les conseils départementaux et CCAS/CIAS – permettent d'identifier les **ménages en situation de précarité financière et sociale qui, de surcroît, peuvent être en situation de précarité énergétique.**

1014. Il faut enfin insister sur le fait que les politiques publiques de lutte contre la précarité énergétique et d'incitation à la rénovation énergétique « *ne mobilisent pas nécessairement les mêmes acteurs ni la même approche* »¹⁸⁹², peu importe la similitude de leurs actions (« *sensibilisation, aides et accompagnement* »¹⁸⁹³). Certes, la rénovation énergétique constitue la solution à privilégier contre la précarité énergétique, mais cette lutte comprend des **problématiques hors travaux qui ne sont pas prises en compte par les politiques de rénovation**, notamment, du SPRH. La dimension sociale de la lutte contre la précarité énergétique constitue sa grande différence par rapport aux politiques de rénovation énergétique : rappelons que « *le rôle des collectivités dans la lutte contre la précarité énergétique est ainsi principalement lié à leurs prérogatives en termes d'action sociale* »¹⁸⁹⁴, d'où l'implication des CCAS/CIAS, des associations et, surtout, des conseils départementaux¹⁸⁹⁵. En ce sens, cet accompagnement par les acteurs de l'action sociale est d'autant plus important que « *la précarité énergétique est rarement un problème isolé (surendettement, impayés locatifs, mauvais état du logement, santé)* »¹⁸⁹⁶. En tout état de cause, il semble évident que **la lutte contre la précarité énergétique ne saurait se passer de l'expertise départementale en matière d'action sociale**, et que dans la notion de « précarité énergétique », le terme « précarité » ne doit pas être sous-évalué : les occupants prioritairement visés comptent parmi un public que les conseils départementaux connaissent déjà, au titre de leurs compétences.

1015. Pour recentrer la lutte contre la précarité énergétique autour de son enjeu social, des moyens existent et quelques pistes peuvent être proposées.

¹⁸⁹¹ *Supra*, not. §742.

¹⁸⁹² ABER (A.), DUBOIS-JOYE (O.), LEFAY (E.), PERSET (L.), « Rénovation énergétique : Enjeux, intérêt à agir et adhésion des particuliers, et prise en compte dans les politiques de l'habitat », *préc.*, p. 87.

¹⁸⁹³ *Ibid.*

¹⁸⁹⁴ *Ibid.*

¹⁸⁹⁵ *Ibid.*

¹⁸⁹⁶ *Ibid.*, p. 97.

2. Comment ?

1016. Des mesures fortes doivent être mises en œuvre à l'échelle nationale (a), parallèlement à une action publique renforcée à l'échelle locale (b).

a. Par des mesures fortes à l'échelle nationale

1017. Pour considérer l'enjeu social de la lutte contre la précarité énergétique, plusieurs pistes sont proposées, notamment le renforcement des aides curatives et l'encadrement, si ce n'est l'interdiction, des coupures d'énergie. Sans ces mesures, la dimension sociale de la précarité énergétique ne pourra pas être traitée, car les délais des travaux de rénovation énergétique sont incompatibles avec l'urgence de la situation des ménages vivant dans des passoires thermiques.

1018. **Renforcer les aides curatives.** La précarité énergétique peut naître de plusieurs causes, et si elle ne touche pas que les ménages ayant les revenus les plus faibles, ils restent les principaux concernés ; *« ces derniers, étant plus susceptibles de vivre dans des logements peu performants, voient leurs dépenses énergétiques augmenter, comprimant leur budget et leur capacité à investir »*¹⁸⁹⁷. Or, ces derniers temps, les pouvoirs publics ont mis l'accent sur les politiques de rénovation thermique – et c'est heureux – en négligeant l'importance des aides curatives. La première solution à suivre serait ainsi celle d'un renforcement du volet curatif de la lutte contre la précarité énergétique, qui doit venir **en complément des aides aux travaux**.

1019. À ce titre, plusieurs propositions ont d'ores et déjà été formulées, notamment dans le contexte de l'augmentation des prix de l'énergie à la suite de la crise sanitaire et de la guerre en Ukraine : par exemple, il est suggéré d'**« automatiser les tarifs sociaux et les bons d'achat pour les ménages vulnérables afin de simplifier l'accès aux droits sociaux »**¹⁸⁹⁸, pourquoi pas en prenant en compte le modèle portugais et son tarif social de l'énergie (*« ce mécanisme de reversement permet à la fois de soutenir les citoyens les plus vulnérables et, par son automaticité, de*

¹⁸⁹⁷ GIUBILEI (TH.), PEAGE (C.), LE LOUP (L.), « Synthèse : 16 propositions pour mettre fin à la précarité énergétique dans l'Union européenne », *Confrontations Europe*, 20 avr. 2022, [en ligne] ; il s'agit de la synthèse d'un rapport réalisé par dix étudiants du Master 2 Europe de Sciences Po Strasbourg, sous l'encadrement de Michel DERDEVET, secondé par Thomas DORGET et Pierre FOUQUET.

¹⁸⁹⁸ *Ibid.*, neuvième proposition.

répondre à la problématique du non-recours aux droits et de la fracture numérique »¹⁸⁹⁹) ; une autre mesure importante qui pourrait être instaurée serait l'**indexation annuelle du montant de l'aide au paiement des factures sur l'inflation**¹⁹⁰⁰, puisqu'il est relevé que « *le caractère conjoncturel et palliatif des politiques sociales de lutte contre la précarité énergétique reste leur principal défaut. Les tarifs sociaux de l'énergie et les chèques énergie ne sont pas actualisés et tiennent rarement compte de l'évolution des prix de l'énergie et du pouvoir d'achat des ménages* »¹⁹⁰¹. Il faut toutefois bien admettre que « *la volonté de maintenir un encadrement des tarifs en France va très souvent se heurter aux impératifs économiques. Entre la volonté politique d'éviter la flambée des prix et les exigences économiques, l'équilibre n'est pas simple à trouver* »¹⁹⁰². Aujourd'hui, les tarifs de première nécessité ont laissé place au Chèque énergie, qui serait davantage compatible avec la mise en place du marché intérieur¹⁹⁰³, bien que l'on puisse questionner son efficacité réelle pour les consommateurs les plus vulnérables, en particulier au regard de son montant. De même, les personnes en situation de précarité énergétique ne sont pas nécessairement victimes du coût de l'énergie, mais plutôt du volume d'électricité consommée, quand elles vivent dans des passoires thermiques ; ainsi, si le logement est très consommateur en énergie, ces tarifs ne seront pas nécessairement d'une grande efficacité.

1020. De son côté, la Fondation Abbé Pierre, à la suite de la 4^{ème} édition de la Journée contre la précarité énergétique¹⁹⁰⁴, a appelé à **augmenter le montant du Chèque énergie, ainsi que le nombre de ses bénéficiaires**, après avoir souligné les chiffres donnés par le Médiateur national de l'Énergie : en 2024, 30 % des Français ont déclaré avoir souffert du froid, quand ils étaient 26 % en 2023 et 14 % en 2020. Cela n'est pas forcément dû à des hivers plus doux, comme il est parfois argué, mais à des comportements de privation et d'arbitrage face à l'explosion des prix de l'énergie. La Fondation estime que « *l'aggravation sans précédent de la précarité énergétique aurait dû susciter un sursaut de la part des pouvoirs publics* », par un triplement du chèque énergie (son montant de 150 euros étant le même depuis 2019 et

¹⁸⁹⁹ *Ibid.*

¹⁹⁰⁰ *Ibid.*, dixième proposition.

¹⁹⁰¹ *Ibid.*

¹⁹⁰² LONG (M.), « XIII. La tarification de l'énergie : la libéralisation au prisme de l'usager », in *DGCT Collectivités territoriales et énergie : ambitions et contradictions* (dir. GRALE), *Le Moniteur*, 2013, p. 223.

¹⁹⁰³ GUILLARD (Q.), « Les tarifs réglementés dans le marché de l'électricité » (dir. ROUYERE (A.)), thèse, droit, Université de Bordeaux, 2024, pp. 151-152, §299.

¹⁹⁰⁴ FOND. ABBE PIERRE, « 4^e édition de la Journée contre la précarité énergétique », 12 nov. 2024, [en ligne].

ne correspondant pas à l'évolution des prix) et un élargissement de nombre de personnes pouvant l'obtenir.

1021. De plus, son versement automatique semblait directement menacé dans le projet de loi de finances pour 2025, faisant « *courir le risque d'une aggravation de la précarité énergétique dès l'an prochain* ». Plus précisément, la suppression de la taxe d'habitation a conduit à la suppression de la remontée d'information à l'administration sur les ménages éligibles, rendant nécessaire la déclaration en ligne des personnes potentiellement concernées¹⁹⁰⁵. La Fondation voudrait, quant à elle, un « **versement du chèque énergie lié à la déclaration de revenus** »¹⁹⁰⁶. Cependant, c'est chose faite : non seulement la loi de finances pour 2025 a privilégié l'attribution semi-automatique du Chèque¹⁹⁰⁷, mais en plus, sa tardiveté a conduit au décalage de son versement au second semestre de l'année 2025 – en novembre – au lieu du mois d'avril¹⁹⁰⁸.

1022. Encadrer, voire interdire, les coupures d'énergie. La Fondation Abbé Pierre appelle à ce que la loi interdise les coupures d'électricité toute l'année, même hors trêve hivernale¹⁹⁰⁹. **À la place**, elle demande que soit instauré un **dispositif de réduction de la puissance électrique par tous les fournisseurs d'énergie**, et non plus seulement EDF, qui l'applique déjà depuis 2022 et « *préfère limiter la puissance à 1 000 watts pour utiliser l'éclairage, la télévision, la cafetière ou encore recharger les appareils électroniques* »¹⁹¹⁰. Cette mesure n'aurait plus rien d'un symbole depuis que le cap du million d'interventions pour impayés de facture de

¹⁹⁰⁵ UNAF, « Chèque énergie : un dispositif désormais frontalement attaqué par le gouvernement », comm. de presse, 16 oct. 2024, [en ligne] : « *Malgré les mises en garde des associations et acteurs du secteur de l'énergie, aucun dispositif viable n'a été mis en place pour remédier aux problèmes d'attribution du chèque énergie à la suite de la disparition de la taxe d'habitation et permettre à des millions de nouveaux ménages de bénéficier du chèque énergie en 2024. En cas d'adoption de l'article 60 du projet de loi de finances 2025, il sera mis fin à l'automatisation de l'envoi du chèque énergie, cette aide qui ne concerne que les ménages très modestes, et pour qui le chèque énergie constitue un impératif budgétaire. Les contraindre à en faire désormais la demande sur une plateforme aura pour effet d'exclure, pour non-recours, un grand nombre d'entre eux du dispositif* ».

¹⁹⁰⁶ BOUGHRIET (R.), « Précarité énergétique : les associations disent stop à la procrastination », *actu-environnement.com*, 6 nov. 2024, [en ligne].

¹⁹⁰⁷ MEDIATEUR NATIONAL DE L'ENERGIE, « Chèque énergie 2025 : attribution semi-automatique et calendrier décalé », 19 fév. 2025, [en ligne] : l'attribution est automatique pour les seuls ménages identifiés par un croisement des données de la DGFIP, des gestionnaires de réseaux publics de distribution d'électricité et des fournisseurs d'électricité.

¹⁹⁰⁸ L. n°2025-127 du 14 fév. 2025 de finances pour 2025, *préc.*, art. 173 ; *ibid.* ; MEDIATEUR NATIONAL DE L'ENERGIE, « Chèque énergie 2025 : un envoi décalé en novembre », 31 mars 2025, [en ligne].

¹⁹⁰⁹ FOND. ABBE PIERRE, « 4^e édition de la Journée contre la précarité énergétique », *préc.*

¹⁹¹⁰ BOUGHRIET (R.), « Précarité énergétique : les associations disent stop à la procrastination », *préc.*

gaz ou d'électricité a été franchi en 2023, soit une augmentation de 49 % par rapport à l'année 2019¹⁹¹¹.

1023. Le Médiateur national de l'Énergie partage un tel avis et estime « *que les coupures d'électricité pour impayés devraient être interdites* »¹⁹¹² ; outre la mise en œuvre d'une puissance minimale d'alimentation (« *qui inciterait au paiement sans être aussi brutale* » qu'une coupure), il demande **l'instauration d'un fournisseur de derniers recours** en électricité¹⁹¹³. En somme, il souhaite la mise en œuvre d'un « *droit à une alimentation minimale en électricité tout au long de l'année pour les résidences principales, à l'instar de ce qui existe déjà pour l'eau, le logement ou l'ouverture d'un compte bancaire, et qu'il soit interdit de couper l'électricité pour impayés* »¹⁹¹⁴.

1024. Le Médiateur national de l'Énergie, pour proposer ce fournisseur de dernier recours, s'appuie sur l'article L. 121-1 du code de l'énergie, qui fait de l'électricité un « *produit de première nécessité* » (al. 4). Il insiste en expliquant qu'au niveau de l'Union européenne, par exemple, la Commission estime qu'afin « *de protéger davantage les consommateurs et d'assurer la continuité de l'approvisionnement, les États membres devraient veiller à désigner un fournisseur de dernier recours* »¹⁹¹⁵. Or, en France, seul le gaz naturel disposait initialement d'un tel dispositif, et dans des conditions particulières : « *En cas d'impossibilité pour leur fournisseur d'honorer ses engagements contractuels, une fourniture de dernier recours est garantie aux clients non domestiques qui assurent une mission d'intérêt général, définis à l'article R. 121-1* »¹⁹¹⁶ ; cela concerne, selon cet article du code de l'énergie, les « *clients non domestiques assurant des missions d'intérêt général liées à la satisfaction des besoins essentiels de la nation, en matière notamment d'administration, d'éducation, de sécurité, de défense et de santé* ». Dorénavant, un décret de 2021¹⁹¹⁷ prévoit deux situations : celle de la défaillance d'un fournisseur de gaz naturel ou d'électricité (le décret étant venu étendre ce dispositif à cette dernière), et celle des consommateurs qui ne seraient pas en mesure de

¹⁹¹¹ FOND. ABBE PIERRE, « Un million d'interventions pour impayés d'énergie en 2023 : il est temps d'en finir avec les coupures d'électricité », 26 avr. 2024, [en ligne] ; MEDiateur NATIONAL DE L'Énergie, « 1 million d'interventions pour impayés de factures d'énergie en 2023 », *préc.*

¹⁹¹² MEDiateur NATIONAL DE L'Énergie, « Lutter contre la précarité énergétique », 5 fév. 2024, [en ligne].

¹⁹¹³ *Ibid.*

¹⁹¹⁴ *Ibid.*

¹⁹¹⁵ Recommandation (UE) 2023/2407 de la Commission du 20 oct. 2023 sur la précarité énergétique, *préc.*, sect. II, 7.

¹⁹¹⁶ Art. R. 121-6 du code de l'énergie.

¹⁹¹⁷ D. n°2021-273 du 11 mars 2021 relatif à la fourniture de gaz naturel et d'électricité, JORF n°0062 du 13 mars 2021, texte n°1.

trouver un fournisseur de gaz après l'extinction des tarifs réglementés de vente de gaz naturel au 1^{er} juillet 2023¹⁹¹⁸.

1025. Le Médiateur national de l'Énergie recommande donc de mettre en place un tel fournisseur de dernier recours pour la souscription d'un contrat d'électricité – dont il estime qu'il pourrait relever d'un service public d'intérêt général –, « *afin de permettre aux consommateurs qui ne parviennent pas à souscrire de contrat d'en trouver un, notamment sur le territoire des entreprises locales de distribution (ELD)* »¹⁹¹⁹. Et de donner des exemples sérieux sur les conséquences subies par les ménages endettés chez les fournisseurs, qui illustrent ainsi la nécessité de garantir un accès à l'énergie à tous, y compris en passant par les dispositifs d'interdiction de coupure et autres qu'il préconise ; nous citerons deux de ces exemples : « *Il est souvent objecté que les tarifs réglementés de vente (TRV) apportent une garantie de fourniture d'énergie, ce que soutient également le fournisseur historique EDF. Cette affirmation n'apparaît toutefois pas exacte, dans la mesure où les TRV n'apportent aucune garantie en termes de fourniture d'énergie puisque les fournisseurs historiques refusent parfois de proposer un contrat au TRV aux consommateurs ayant une dette chez eux. [...]. Par ailleurs, bien que les refus de vente soient illégaux, certains fournisseurs, informés des difficultés de paiement des consommateurs, refusent de leur établir un contrat de fourniture. Le médiateur national de l'énergie est régulièrement confronté à ce type de cas* »¹⁹²⁰. Par conséquent, il suggère prioritairement de confier ce rôle aux gestionnaires de réseaux, « *qui disposent d'un monopole local et ont un rôle de proximité* »¹⁹²¹. Au demeurant, l'instauration d'un fournisseur de dernier recours irait dans le sens du service universel de l'électricité, conformément à la directive européenne du 5 juin 2019 concernant des règles communes pour le marché intérieur de l'électricité¹⁹²², qui dispose que les Etats membres veillent à ce que tous les clients résidentiels bénéficient du droit d'être approvisionnés en électricité, au moyen, notamment, d'un fournisseur de dernier recours. A ce jour, les obligations des fournisseurs ne sont pas suffisamment importantes pour que l'on puisse dire qu'ils contribuent

¹⁹¹⁸ V. L. n° 2019-1147 du 8 nov. 2019 relative à l'énergie et au climat, *préc.*, art. 63 et s.

¹⁹¹⁹ MÉDIATEUR NATIONAL DE L'ÉNERGIE, « Lutter contre la précarité énergétique », *préc.*

¹⁹²⁰ *Ibid.*

¹⁹²¹ *Ibid.*

¹⁹²² Directive (UE) 2019/944 du Parlement européen et du Conseil du 5 juin 2019 concernant des règles communes pour le marché intérieur de l'électricité et modifiant la directive 2012/27/UE (refonte), art. 27, *préc.*

directement à la lutte contre la précarité énergétique : ils doivent, par exemple, désigner un correspondant solidarité-précarité, qui fait le lien avec les travailleurs sociaux en cas de difficultés de paiement des factures d'énergie ; ils doivent encore conclure une convention avec les départements afin de définir le montant et les modalités de leur investissement dans le FSL.

1026. Un autre décret, du 24 février 2023¹⁹²³, a quand même permis quelques avancées intéressantes, en particulier l'instauration d'une période d'alimentation minimale en électricité préalable à la coupure. Ce décret vise les bénéficiaires du Chèque énergie ou du FSL équipés d'un compteur communicant, et permet une alimentation de 1 kVA pendant soixante jours avant une éventuelle coupure. La Fondation Abbé Pierre aurait néanmoins souhaité que soit prévu un service minimum pour toute l'année, *« pour que la décision ne dépende pas de la bonne volonté ou non de certains fournisseurs d'électricité »*¹⁹²⁴. Quant au Médiateur national de l'Énergie, il préconise une **alimentation minimale sans durée maximale pour les contrats en cours, et donc que les coupures ne soient plus permises**¹⁹²⁵. En revanche, afin que cela ne soit pas préjudiciable pour les fournisseurs, ils *« conserveraient la possibilité de résilier les contrats pour impayé et, dans ce cas, les consommateurs ne parvenant pas à trouver de fournisseur auraient automatiquement droit à un contrat avec un fournisseur de dernier recours »*¹⁹²⁶. Il considère d'ailleurs que cette mesure serait bien plus économique que le versement de Chèques énergie supplémentaires ou la mise en place d'un nouveau bouclier tarifaire¹⁹²⁷. Il faut bien admettre que ce dernier, essentiel en période de crise énergétique, n'est pas un outil à privilégier en matière de lutte contre la précarité énergétique, notamment parce qu'appliqué

¹⁹²³ D. n°2023-133 du 24 fév. 2023 relatif à la période minimale d'alimentation en électricité et modifiant le décret n°2008-780 du 13 août 2008 relatif à la procédure applicable en cas d'impayés des factures d'électricité, de gaz, de chaleur et d'eau, JORF n°0049 du 26 fév. 2023, texte n°13.

¹⁹²⁴ MARCANGELO LEOS (PH.), « Un décret instaure un service minimum d'électricité en situation d'impayés pour les foyers précaires », *Localtis (Banque des Territoires)*, 27 fév. 2023, [en ligne].

¹⁹²⁵ MEDIATEUR NATIONAL DE L'ENERGIE, « Lutter contre la précarité énergétique », *préc.*

¹⁹²⁶ *Ibid.*

¹⁹²⁷ *Ibid.* : « Le coût d'une telle mesure peut être raisonnablement estimé à une cinquantaine de millions d'euros au maximum. En effet, d'une part, il existe déjà une trêve des coupures d'électricité pendant 5 mois en hiver (du 1^{er} novembre au 31 mars) et, d'autre part, les fournisseurs d'électricité indiquent que la réduction de puissance d'alimentation en électricité permet, lorsqu'elle est mise en place, de régler près de deux tiers des cas d'impayés : les "mauvais payeurs" paient leurs dettes et un certain nombre de foyers en réelle précarité le font également grâce aux aides sociales qui existent et qu'ils avaient négligé de solliciter. Cette estimation d'un coût maximum d'une cinquantaine de millions d'euros est à mettre en perspective avec le versement d'un chèque énergie supplémentaire de 100 euros (900 millions d'euros) ou la mise en place d'un "bouclier tarifaire" pour l'électricité et le gaz (32 milliards d'euros), qui restent des solutions d'urgence et de court terme, mais ne règlent pas la question d'un accès minimal à l'électricité des foyers les plus précaires ».

à tous, sans critère de ressources, il bénéficie d'abord aux ménages les moins vulnérables, soit ceux qui consomment le plus d'énergie dans leur quotidien.

1027. Enfin, dans le panel de propositions du Médiateur national de l'Énergie figurent aussi celles d'**étendre le bénéfice de la trêve hivernale au gaz propane** et de **porter à trois semaines le délai de paiement des factures d'énergie**. Il estime en effet que ce dernier, actuellement de 14 jours après la date d'émission¹⁹²⁸, *« est trop court, car il inclut le temps nécessaire à l'envoi de la facture, et le cas échéant le délai nécessaire à l'envoi d'un TIP¹⁹²⁹ ou d'un chèque. Compte tenu des délais d'acheminement postal et de traitement interne par les fournisseurs, le consommateur ne dispose en général que d'une semaine effective pour régler sa facture, ce qui est trop court et le met trop souvent en risque d'impayé »*¹⁹³⁰.

1028. Ces mesures sociales à mettre en œuvre, ou à consolider, à l'échelle nationale, sont des prérequis en matière de lutte contre la précarité énergétique. Pour autant, elles ne suffiront pas et devront nécessairement s'accompagner d'une action publique renforcée à l'échelle locale.

b. Par une action publique renforcée à l'échelle locale

1029. Complémentarité des compétences départementales. La lutte contre la précarité énergétique se concentre beaucoup sur *« des formes d'accompagnement qui jouent un rôle palliatif, dans l'attente d'une rénovation d'ampleur »*¹⁹³¹, mais des formes d'accompagnement essentielles dont elle ne peut faire l'économie. À ce titre, les collectivités territoriales lui sont indispensables, et en particulier les départements, notamment et surtout en raison de leur chef de filât relatif à l'action sociale.

1030. La complémentarité que le département peut créer **entre ses compétences « action sociale » et « contribution à la résorption de la précarité énergétique »** est

¹⁹²⁸ V. D. n°2008-780 du 13 août 2008 relatif à la procédure applicable en cas d'impayés des factures d'électricité, de gaz, de chaleur et d'eau, art. 1^{er}, JORF n°0189 du 14 août 2008, texte n°3.

¹⁹²⁹ Pour « Titre interbancaire de paiement ».

¹⁹³⁰ MÉDIATEUR NATIONAL DE L'ÉNERGIE, « Lutter contre la précarité énergétique », *préc.*

¹⁹³¹ ABER (A.), DUBOIS-JOYE (O.), LEFAY (E.), PERSET (L.), « Rénovation énergétique : Enjeux, intérêt à agir et adhésion des particuliers, et prise en compte dans les politiques de l'habitat », *préc.*, p. 91.

très intéressante à ce sujet, et se manifeste de diverses manières : par exemple, il « *peut orienter sa politique sociale vers la prévention des risques sociaux liés au changement climatique [...]. Cela peut également se traduire par une politique sociale qui cherche à sensibiliser aux enjeux environnementaux (notamment la réduction de la précarité énergétique ou la promotion du bien manger). C'est enfin s'assurer de la conciliation des enjeux écologiques et sociaux au sein de ses politiques publiques, condition d'acceptabilité et de faisabilité de la transition* »¹⁹³².

1031. Pour ce faire, encore faudra-t-il procéder à quelques ajustements, d'abord en matière de **planification**. En effet, les outils de planification du bloc communal ne sont pas suffisamment efficaces pour aider à lutter contre la précarité énergétique, ainsi que le déplore Nicolas GARNIER, directeur général d'Amorce : « *l'impact du PAECT [Plan air énergie climat territorial] est proche de zéro et les PLU sont incapables d'imposer des choses à ceux qui ne bougent pas, seulement d'avoir une action sur ceux qui font* »¹⁹³³. En revanche, depuis leur instauration par la loi ENL de 2006¹⁹³⁴, les **plans départementaux de l'habitat (PDH)** peuvent être des outils utiles à la lutte contre la précarité énergétique, car ils servent à « [...] *assurer la cohérence entre les politiques d'habitat menées dans les territoires couverts par un programme local de l'habitat et celles menées dans le reste du département* »¹⁹³⁵. Prévus pour six ans, ces plans sont élaborés conjointement par l'État, le département et les EPCI disposant d'un PLH ou ayant délibéré en ce sens, « *ce qui apparaît particulièrement pertinent en matière de concertation pour assurer le lien de conformité entre le plan départemental et les programmes locaux de l'habitat* »¹⁹³⁶. Au demeurant, le PDH « *ne remet pas en cause la hiérarchie entre les documents de planification* »¹⁹³⁷, car

¹⁹³² LEMAIRE (P.), DALARUN (A.), MEYNIEL (J.), LAVERDIERE (F.), « Transition écologique et ruralité : pourquoi les Départements doivent être moteurs malgré l'absence de compétence », *préc.*

¹⁹³³ FORTIN (F.), « Rénovation énergétique des bâtiments : les collectivités déplorent leur impuissance », *Localtis (Banque des Territoires)*, 12 mai 2023, [en ligne].

¹⁹³⁴ L. n°2006-872 du 13 juill. 2006 portant engagement national pour le logement, *préc.*, art. 68.

¹⁹³⁵ Art. L. 302-10, al. 1^{er} du code de la construction et de l'habitation, qui poursuit ainsi : « *Ce plan définit des orientations conformes à celles qui résultent des schémas de cohérence territoriale et des programmes locaux de l'habitat. Le plan prend également en compte les besoins définis par le plan départemental d'actions pour le logement des personnes défavorisées et ceux des personnes en perte d'autonomie définis par le schéma départemental d'organisation sociale et médico-sociale défini à l'article L. 312-4 du code de l'action sociale et des familles ainsi que les objectifs définis par la programmation pluriannuelle de financement de l'habitat inclusif mentionnée à l'article L. 281-2-1 du même code. Ce plan comporte un diagnostic sur le fonctionnement des marchés du logement et définit les conditions de mise en place d'un dispositif d'observation de l'habitat dans le département* ».

¹⁹³⁶ HUMBERT (M.), « La concertation entre personnes publiques. Recherche appliquée à la construction des actions publiques de transition énergétique » (dir. TERNEYRE (PH.), DOUENCE (M.)), *préc.*, p. 177.

¹⁹³⁷ CEREMA, « Le plan départemental de l'habitat (PDH) analysé », *Synthèses et Décryptages*, 23 janv. 2020, [en ligne].

il « doit de fait être conforme aux orientations définies par les schémas de cohérence territoriale (SCoT) et les PLH adoptés sur son périmètre »¹⁹³⁸ ; « mais la couverture des départements en établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) dotés de la compétence habitat étant inégale, le PDH permet de définir des orientations sur les territoires non couverts par des PLH ou un SCoT et inciter à l'expression de politiques de l'habitat sur ces territoires »¹⁹³⁹. Enfin, le PDH doit « s'attacher à la complémentarité des orientations à l'échelle de l'ensemble du territoire départemental, qu'elles soient reprises des SCoT et des PLH ou nouvellement définies par le PDH »¹⁹⁴⁰, tout en n'ignorant pas la nécessité de prendre en considération, dans le cadre de cette mise en cohérence, les autres dispositifs ou politiques pouvant intervenir dans le champ de l'habitat (les PLU, FSL et autres PDALHPD)¹⁹⁴¹.

1032. Toutefois, la concertation qui aboutit à l'instauration des PDH illustre bien le rôle du département en matière de lutte contre la précarité énergétique, qui n'est finalement qu'un « contributeur » à la résorption de cette dernière, mot que l'on a tendance à oublier et qui, pourtant, prend tout son sens en l'espèce : cette concertation est organisée par une section départementale du comité régional de l'habitat, « dont la composition comprend au moins les membres du CRH issus du département »¹⁹⁴². En somme, « le département ne dispose donc pas d'une instance propre à son échelle, mais d'une simple section au sein d'une instance régionale – le Comité régional de l'habitat et de l'hébergement »¹⁹⁴³. Or, cette instance doit émettre un avis annuel sur, notamment, « les orientations de la politique foncière et de la politique de l'habitat et de l'hébergement dans la région [...] »¹⁹⁴⁴, et servirait, « en quelque sorte, à superviser l'action publique du département qu'il sera amené à élaborer au sein de la section de ce Comité. Dès lors, l'intitulé même du domaine de compétence du département porte bien son nom : il "contribue" à la résorption de la précarité énergétique et apporte sa part aux orientations fixées par le Comité régional de l'habitat et de l'hébergement, et ce, même dans le cadre des échanges de vues. La région et l'EPCI apparaissent davantage comme les porteurs des

¹⁹³⁸ *Ibid.*

¹⁹³⁹ *Ibid.*

¹⁹⁴⁰ *Ibid.*

¹⁹⁴¹ *Ibid.*

¹⁹⁴² *Ibid.*

¹⁹⁴³ HUMBERT (M.), « La concertation entre personnes publiques. Recherche appliquée à la construction des actions publiques de transition énergétique » (dir. TERNEYRE (PH.), DOUENCE (M.)), *préc.*, p. 177.

¹⁹⁴⁴ Art. R. 362-1, 2° du code de la construction et de l'habitation.

*questions d'efficacité énergétique et de rénovation énergétique*¹⁹⁴⁵ et la question de la précarité énergétique, elle, reste secondaire »¹⁹⁴⁶.

1033. Une autre imperfection locale, en matière de lutte contre la précarité énergétique, est l'absence de versement direct et automatique du FSL aux départements. C'est d'ailleurs un point soulevé par le Médiateur national de l'Énergie, qui remarque que si les aides au titre du FSL sont directement versées aux départements par les fournisseurs d'énergie avec lesquels ils ont conclu une convention (ces derniers étant ensuite remboursés par l'État), seuls les plus importants d'entre eux peuvent signer une telle convention avec tous les départements, « *et les consommateurs éligibles subissent une double inégalité de traitement, selon leur département d'habitation et selon leur fournisseur d'énergie* »¹⁹⁴⁷. D'où la proposition du Médiateur de **simplifier le FSL et de le financer par un versement direct de l'État aux départements**, sur la base d'un montant calculé en tenant compte du nombre de foyers bénéficiant du Chèque énergie dans chacun des départements¹⁹⁴⁸. À noter que « *les fournisseurs conserveraient néanmoins la possibilité de verser aux départements une contribution complémentaire volontaire, qui ne ferait pas ensuite l'objet d'un remboursement sur fonds publics* »¹⁹⁴⁹.

1034. En revanche, il existe un dispositif qui, depuis sa création en 2013, a largement fait ses preuves en matière de lutte contre la précarité énergétique, et qu'il conviendrait de conserver : **le programme Slime (Service local d'intervention pour la maîtrise de l'énergie)** porté par le CLER - Réseau pour la transition énergétique¹⁹⁵⁰. À ce propos, les départements sont particulièrement impliqués dans le déploiement de celui-ci. Or, « [...] *même s'ils sont très mobilisés – ils représentent 50 % des collectivités qui mettent en œuvre le programme Slime –*, [ils] *ne disposent pas de financements suffisants alors qu'ils sont chefs de file en matière de lutte*

¹⁹⁴⁵ L'auteure cite : L. n°2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte, *préc.*, art. 188 : « I.- La région constitue l'échelon pertinent pour coordonner les études, diffuser l'information et promouvoir les actions en matière d'efficacité énergétique. Elle favorise, à l'échelon des établissements publics de coopération intercommunale, l'implantation de plateformes territoriales de la rénovation énergétique mentionnées à l'article L. 232-2 du code de l'énergie et le développement d'actions visant à lutter contre la précarité énergétique en matière de logement, en application de l'article L. 232-1 du même code. [...] » (modification de l'art. L. 2224-31 du code général des collectivités territoriales).

¹⁹⁴⁶ HUMBERT (M.), « La concertation entre personnes publiques. Recherche appliquée à la construction des actions publiques de transition énergétique » (dir. TERNEYRE (PH.), DOUENCE (M.)), *préc.*, p. 177.

¹⁹⁴⁷ MÉDIATEUR NATIONAL DE L'ÉNERGIE, « Lutter contre la précarité énergétique », *préc.*

¹⁹⁴⁸ *Ibid.*

¹⁹⁴⁹ *Ibid.*

¹⁹⁵⁰ *Supra*, not. §741 et s.

contre la précarité énergétique »¹⁹⁵¹. Il faut noter que ce dispositif est également ouvert à d'autres personnes publiques locales, comme les métropoles et groupements de communes, qui prennent toute leur place aux côtés des départements.

1035. L'intérêt du Slime réside dans sa capacité à rendre cohérentes les différentes actions publiques correspondant aux différentes compétences locales : « *L'enjeu n'est [...] pas de créer un service supplémentaire dédié mais de rendre plus efficaces les solutions existantes en mobilisant et en coordonnant l'ensemble des acteurs pour organiser le repérage des ménages, analyser leur situation et les orienter vers les dispositifs adaptés* »¹⁹⁵². D'ailleurs, la problématique du repérage est particulièrement centrale en matière de lutte contre la précarité énergétique, et la manière dont le Slime s'organise permet une prise en charge des ménages de l'étape de leur identification à celle de leur orientation. Plus précisément, la méthodologie du Slime est la suivante¹⁹⁵³ : d'abord, il s'agit de repérer les ménages, par exemple grâce à un réseau de lanceurs d'alerte (travailleurs sociaux et autres associations) ; ensuite, un diagnostic sociotechnique est réalisé à domicile, et prendra en compte l'état du bâti, la performance des équipements, la situation sociale du ménage et ses habitudes de vie (c'est aussi l'occasion de prodiguer des conseils personnalisés et de fournir des petits équipements) ; enfin, les ménages sont orientés « *vers les solutions les plus adaptées à leur situation et les bons interlocuteurs* »¹⁹⁵⁴. Précision fondamentale : le programme Slime s'adresse à tous les ménages, y compris locataires, sous conditions de ressources.

1036. Le Slime est ainsi un outil efficace pour mettre la dimension sociale de la lutte contre la précarité énergétique au centre de l'action publique, tout particulièrement grâce au rôle joué par les travailleurs sociaux ; Marie MOISAN, coordinatrice du programme Slime, explique même que « *63 % des ménages sont repérés par des travailleurs sociaux, ils jouent un rôle clé dans ce domaine* »¹⁹⁵⁵. La méthode d'« aller vers » mise en œuvre par le Slime « *permet d'identifier les ménages en situation de précarité énergétique qui se situent*

¹⁹⁵¹ CLER - RESEAU POUR LA TRANSITION ENERGETIQUE, « Lutte contre la précarité énergétique : où en sommes-nous ? », propos de Marie MOISAN (coordinatrice du programme Slime), *préc.*

¹⁹⁵² CLER - RESEAU POUR LA TRANSITION ENERGETIQUE, « Le SLIME, un dispositif clé pour lutter efficacement contre la précarité énergétique », 18 fév. 2020, [en ligne].

¹⁹⁵³ *Ibid.*

¹⁹⁵⁴ *Ibid.*

¹⁹⁵⁵ MARTIN (L.), « Précarité énergétique des ménages : le programme Slime à disposition des collectivités », *préc.*

*en dehors des radars habituels de l'action sociale et des dispositifs de l'amélioration de l'habitat »*¹⁹⁵⁶. Cette méthode est précieuse, car en matière de mal-logement, le non-recours aux droits est très important, et rend invisible une part importante de ménages éligibles. Elle est d'autant plus précieuse que le repérage effectué à partir des demandes FSL n'est pas suffisant, dans la mesure où ces dernières ne sont pas forcément effectuées par des ménages en situation de précarité énergétique : il s'agit d'un indicateur, mais il présente des limites.

1037. De plus, la lutte contre la précarité énergétique nécessite une démarche globale, et ne se satisfait pas d'un fonctionnement en silo ; en ce sens, le Slime est un instrument pertinent dans la mesure où il permet la coordination de tous les domaines concernés par la précarité énergétique (habitat, santé, etc.), et « *favorise ainsi une approche transversale entre les services d'une collectivité* »¹⁹⁵⁷. De même, si la méthodologie est imaginée à l'échelle nationale par le CLER - Réseau pour la transition énergétique, « *elle est ensuite déployée localement dans des dispositifs pilotés par les collectivités territoriales* »¹⁹⁵⁸.

1038. Ce programme est donc modulable, puisque « *chaque collectivité définit elle-même les modalités de mise en œuvre de son dispositif. Elle peut ainsi le coordonner avec les actions locales déjà existantes* »¹⁹⁵⁹, voire l'inscrire dans son PLH ou son PCAET¹⁹⁶⁰. À ce sujet, « *l'efficacité d'un Slime réside dans la capacité de la collectivité à mobiliser et à coordonner une diversité d'acteurs et de dispositifs présents sur le territoire* »¹⁹⁶¹. L'échelle départementale serait ici, selon les porteurs du programme, très appropriée, en raison de son chef de filât relatif à la lutte contre la précarité énergétique, mais « *c'est également le cas des collectivités de taille importante telles que les métropoles ou groupements de collectivités* »¹⁹⁶². Ce n'est d'ailleurs pas surprenant, le département étant régulièrement « concurrencé » par de telles collectivités de taille importante¹⁹⁶³.

¹⁹⁵⁶ LES SLIME, « Une méthodologie au service des collectivités territoriales », [en ligne].

¹⁹⁵⁷ *Ibid.*

¹⁹⁵⁸ LES SLIME, « Découvrir le programme », [en ligne].

¹⁹⁵⁹ LES SLIME, « Une méthodologie au service des collectivités territoriales », *préc.*

¹⁹⁶⁰ V. par ex., CLER - RESEAU POUR LA TRANSITION ENERGETIQUE, « Lutter contre la précarité énergétique avec le dispositif SLIME », 17 déc. 2020, [en ligne].

¹⁹⁶¹ LES SLIME, « Une méthodologie au service des collectivités territoriales », *préc.*

¹⁹⁶² *Ibid.*

¹⁹⁶³ V. en ce sens, VERPEAUX (M.), JANICOT (L.), « Droit des collectivités territoriales », LGDJ, 3^{ème} éd., 2023, p. 438, §409 : « *Sources d'interrogations, les délégations et les transferts de compétences entre collectivités territoriales ou EPCI emportent [...] des effets importants en termes de répartition des compétences. Ils privent d'intérêt la répartition des compétences par catégorie de collectivités, les compétences n'étant plus exercées réellement par la catégorie de collectivités à qui la loi les a*

1039. En résumé, « *les SLIME ont vocation à centraliser vers une plateforme unique les signalements de ménages modestes qui rencontrent des difficultés liées à l'énergie dans leur logement afin de pouvoir déclencher une visite sur place et réaliser un premier diagnostic sociotechnique de la situation. Ils visent également à encourager tous les acteurs présents sur le territoire, à même de proposer aux ménages des solutions variées, à se connaître, à dialoguer, à s'organiser, afin de pouvoir réorienter les ménages vers la piste d'action la plus adaptée à [leur] situation après la visite initiale de diagnostic sociotechnique* »¹⁹⁶⁴.

1040. Finalement, le programme Slime connaît un tel succès (depuis 2013, plus de 80 000 ménages accompagnés dans plus de 80 collectivités impliquées¹⁹⁶⁵) que le Gouvernement a pris la décision de le rendre éligible à un co-financement avec l'État, à travers le Pacte des Solidarités 2023-2027¹⁹⁶⁶. Jusqu'à présent, il était cofinancé par les CEE, à hauteur de 60 % maximum en 2024 et, désormais, de 50 % en 2025¹⁹⁶⁷, étant entendu qu'« *en complément, les contrats locaux des solidarités, actuellement conclus avec les départements et les métropoles, peuvent cofinancer localement les dépenses liées à la coordination et à l'animation des Slime. Ce*

attribuées. L'exemple des départements est assez significatif. Les compétences qui sont attribuées en vertu de la loi aux départements peuvent être exercées effectivement soit par eux (notamment les départements sans métropole ou les départements sur le territoire desquels se situent des métropoles mais qui n'ont pas souhaité transférer ou déléguer des compétences à celles-ci), soit par une collectivité territoriale particulière, comme la métropole de Lyon, soit par certaines métropoles de droit commun en cas de transfert de compétences. Cette présentation ne tient pas compte, en outre, du fait que certaines compétences exercées sur le territoire métropolitain restent en toute hypothèse entre les mains des départements. Cet exemple montre, s'il en était besoin, qu'il n'est plus possible aujourd'hui de présenter seulement les compétences exercées au niveau local en partant des catégories d'institutions locales (régions, départements, communes, établissements publics de coopération intercommunale). [...] ».

¹⁹⁶⁴ KROLIK (CH.), « Le droit d'accès à l'énergie », *préc.*, p. 164.

¹⁹⁶⁵ LES SLIME, « Sur le terrain : les résultats du programme », [en ligne] ; v. par ex., SEINESAINTDENIS.FR, « Écogie : accompagner les ménages en situation de précarité énergétique », mis à jour le 13 nov. 2024, [en ligne] : le repérage est effectué par un réseau de donneurs d'alerte (travailleurs sociaux, professionnels de santé, associations, etc.), l'animation et la coordination reviennent aux ALEC (agences locales de l'énergie et du climat), les visites à domiciles sont réalisées par la Croix Rouge Insertion Logiscité, et c'est l'association des Compagnons Bâisseurs d'Île-de-France qui intervient dans le cadre du fonds d'aide aux petits travaux.

¹⁹⁶⁶ SOLIDARITES.GOUV, « Pacte des solidarités. Présentation aux acteurs », 18 sept. 2023, p. 37, [en ligne] : dans le cadre des contrats avec les départements et les métropoles, des plateformes de lutte contre la précarité énergétique devraient être déployées dans tous les territoires. De même, « *dans le cadre des pactes locaux des solidarités, les collectivités seront soutenues dans la mise en place de plateformes de détection, d'aller-vers et d'accompagnement face à la précarité énergétique. Ces plateformes permettront aux travailleurs sociaux de répondre rapidement aux situations de précarité énergétique des plus précaires avec des solutions adaptées (médiation bailleur-locataire, renégociation de contrat énergie, fourniture de petit matériel d'économie d'énergie, etc.) et de les accompagner vers le service public de la rénovation énergétique ou le recours aux autres aides et dispositifs de droit commun* ».

¹⁹⁶⁷ RESEAU RAPPEL, « Le programme Slime désormais éligible à un co-financement de l'État grâce au Pacte des Solidarités », 26 mars 2024, [en ligne].

cofinancement ne peut aboutir à ce que la part de l'État dans le cofinancement total CEE + État sur une année donnée pour les actions éligibles excède 70 % »¹⁹⁶⁸.

1041. En somme, le Slime est un programme qui a fait ses preuves et dont la montée en puissance appelle à l'optimisme. Un collectif d'élus locaux appelle même leurs homologues à l'adopter à leur tour¹⁹⁶⁹. Certains territoires vont également plus loin en décidant de mettre en place, parallèlement à leur Slime, un FSATME – Fonds social d'aide aux travaux de maîtrise de l'énergie¹⁹⁷⁰ –. Ce fonds doit permettre de compléter les aides de droit commun en finançant, en plus de ce que son nom indique, l'installation d'équipements électroménagers. Ce complément n'est pas superflu, car aussi utile et populaire soit-elle, MPR' n'est pas suffisante, notamment pour les ménages en situation de précarité énergétique. Pour terminer, il faut noter que les contrats locaux des solidarités *« rendent également possibles, pour les départements et métropoles pilotant un dispositif Slime, le cofinancement à hauteur de 50 % des Fonds sociaux d'aide aux travaux de maîtrise de l'énergie (FSATME) »*¹⁹⁷¹.

1042. En définitive, des dispositifs existent d'ores et déjà, ou seraient susceptibles d'être mis en œuvre, pour renforcer le traitement du volet social de la précarité énergétique ; leur pérennisation ou leur introduction sont indispensables à la lutte contre cette forme de mal-logement, qui va bien au-delà de l'état du bâti. Une meilleure prise en considération de cette dimension sociale est un prérequis incontournable à l'atteinte des objectifs de la transition écologique. En l'espèce, le rôle joué par les départements semble central, aux côtés des communes et groupements de communes qui agissent, eux aussi, en matière sociale. Néanmoins, il faut garder à l'esprit qu'*« à chaque fois que la législation a été renforcée pour mieux protéger les personnes en situation de précarité, c'est toujours le département qui a été le "bénéficiaire" de ce transfert, bénéfice qui se traduit certes en termes de compétences et d'autonomie, mais pas en termes financiers »*¹⁹⁷². Cet enjeu financier est donc ici tout à fait majeur.

¹⁹⁶⁸ *Ibid.*

¹⁹⁶⁹ ALEMANY (J.) *et al.*, « Nous, élus, appelons les collectivités à nous rejoindre dans la lutte contre la précarité énergétique ! », *Le Courrier des maires et des élus locaux*, 18 avr. 2024, [en ligne].

¹⁹⁷⁰ *Supra*, §738.

¹⁹⁷¹ RESEAU RAPPEL, « Le programme Slime désormais éligible à un co-financement de l'État grâce au Pacte des Solidarités », *préc.*

¹⁹⁷² LONG (M.), « La faute de l'État enfin reconnue pour carence dans le droit à l'hébergement d'urgence des étrangers en situation irrégulière », *AJDA*, 2023, p. 1018.

1043. En tout état de cause, le SPRH met l'accent sur la rénovation énergétique de l'habitat, ce qui demeure essentiel ; mais l'accent doit être mis, en ce qui concerne la précarité énergétique, sur l'urgence sociale. **Si le SPRH ne peut être considéré comme un dispositif idéal de lutte contre la précarité énergétique, il pourrait agir de concert avec un déploiement du dispositif Slime.** Certaines collectivités ont bien compris l'intérêt d'articuler le SPRH et le Slime, et leur convention de Pacte territorial France Rénov' comprend des mentions en ce sens : c'est par exemple le cas de l'EPCI de Redon agglomération (département de l'Ille-et-Vilaine), qui envisage une convention pour mettre en place une articulation avec le Slime du département de la Loire-Atlantique, afin d'informer les professionnels de l'accompagnement des ménages de l'existence du SPRH et de ses missions¹⁹⁷³.

1044. Ce recentrage de la lutte contre la précarité énergétique autour de son enjeu social impliquerait une réorganisation des politiques publiques, mais avec des dispositifs préexistants. Il ne s'agirait donc pas d'en créer de nouveaux. En revanche, certains acteurs de la lutte contre la précarité énergétique suggèrent franchement de l'associer à la lutte contre l'habitat indigne.

B. Combiner lutte contre la précarité énergétique et lutte contre l'habitat indigne

1045. De la même manière que pour le redimensionnement de la lutte contre la précarité énergétique autour de son enjeu social, plusieurs arguments plaident aussi en faveur d'une association de la lutte contre la précarité énergétique à la lutte contre l'habitat indigne (1), et des moyens d'y procéder sont proposés (2).

¹⁹⁷³ DEPARTEMENT D'ILLE-ET-VILAINE, « Convention de Pacte territorial - France Rénov' (PIG). Service Public à la Rénovation de l'Habitat. Du 01 janvier 2025 au 31 décembre 2029 », pp. 23-24, [en ligne].

1. Pourquoi ?

1046. La démonstration de l'intérêt que présenterait l'association de la lutte contre la précarité énergétique à la lutte contre l'habitat indigne doit d'abord expliquer pourquoi le classement de la précarité énergétique dans la catégorie de l'indécence pose problème (a) ; puis, elle commentera la convergence qui peut être observée entre précarité énergétique et indignité (b).

a. Avant-propos sur le problème posé par le classement de la précarité énergétique dans la catégorie de l'indécence

1047. **État des lieux.** Sur bien des aspects, nous l'avons vu, la précarité énergétique intègre la définition de l'indignité, et plus précisément de l'insalubrité. Inévitablement, si elle peut intégrer la définition de l'indignité, elle peut aussi entrer, *a minima*, dans celle de l'indécence. En ce sens, « [...], *il est étonnant de constater que la politique de résorption de la précarité énergétique n'est pas vraiment corrélée aux politiques de lutte contre l'habitat indigne, insalubre ou indécent, alors que l'absence ou le fonctionnement défectueux d'équipements de confort tels que le chauffage, eau chaude, électricité, gaz, l'absence d'isolation et de ventilation, l'humidité... caractérise un logement indécet ou insalubre* »¹⁹⁷⁴.

1048. Toutefois, le rattachement de la mauvaise performance énergétique du logement à la notion d'indécence pose question, et d'aucuns considèrent même que « *le principe de dignité, diffusé dans les textes législatifs et réglementaires, a principalement pour objet de renforcer ou de remplacer, par un progressif glissement terminologique, des droits existants. Le terme de dignité semble par exemple souvent être l'expression universalisée de la notion plus circonstancielle de "décence"* »¹⁹⁷⁵. Un exemple est donné : l'obligation faite aux maîtres d'ouvrage et donneurs d'ordres de s'assurer que les salariés accueillis en hébergement collectif disposent de logements conformes à la dignité humaine peut, en réalité, être satisfaite par la fourniture d'un logement décent ; de même, cette assimilation se retrouve dans le corpus de textes relatifs

¹⁹⁷⁴ ZITOUNI (F.), THIOUNE (V.), « Le traitement de la précarité énergétique dans les PCET », *Droit et Ville*, 2011/1, n°71, p. 73.

¹⁹⁷⁵ COSSALTER (PH.), « La dignité humaine en droit public français : l'ultime recours », *préc.*, p. 3.

aux personnes sans-abris qui ont pour objectif d'assurer un logement aussi bien digne que décent¹⁹⁷⁶.

1049. Si nous prenons les **définitions** les plus accessibles du mot « dignité », telle que celle du dictionnaire « Larousse » – « *respect que mérite quelqu'un ou quelque chose* »¹⁹⁷⁷ –, elles n'aident pas réellement à comprendre la logique d'une telle distinction, d'autant que ce même dictionnaire définit la décence comme étant notamment la « *dignité dans l'expression, les manières* »¹⁹⁷⁸. Néanmoins, la décence est ici essentiellement abordée sous l'angle de la personne humaine, et non sous l'angle d'un objet ou autre chose inanimée. Difficile, de la sorte, de correctement définir ce que pourrait être un logement décent **dans le langage commun**.

1050. Ainsi, sans parler de synonymes, les notions de « décence » et « dignité » semblent comporter les mêmes caractéristiques. Du moins, leur distinction n'est pas inébranlable et renvoie toujours à la même idée : un logement décent respecte le principe de sauvegarde de la dignité de la personne humaine. Cela semble évident, mais dans ce cas, si tous les logements doivent s'y conformer, pourquoi la catégorie de l'habitat indigne existe-t-elle aux côtés de celle du logement indécent ? faut-il y voir une échelle de gravité dans l'indignité ? ainsi, le logement indécent serait indigne, et l'habitat insalubre serait très indigne. Cette explication n'est juridiquement pas convaincante, et illustre l'**opacité de la distinction des définitions de ces deux formes de mal-logement**.

1051. De la même façon, certains auteurs relient décence et dignité en rappelant que l'**OVC relatif à la possibilité pour toute personne de disposer d'un logement** ne vise pas n'importe quel logement, mais un logement **décent** ; qu'« *il ne suffit pas d'offrir un toit, encore faut-il que ce toit puisse accueillir les personnes et les familles dans des conditions compatibles avec l'exigence de dignité humaine* »¹⁹⁷⁹.

¹⁹⁷⁶ *Ibid.* ; l'auteur cite la loi suivante : L. n°2009-323 du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion, *préc.*

¹⁹⁷⁷ LAROUSSE, « Dignité », *Dictionnaire*, [en ligne].

¹⁹⁷⁸ *Ibid.*, « Décence ».

¹⁹⁷⁹ ALFANDARI (E.), TOURETTE (F.), « Action et aide sociales », *Dalloz*, 5^{ème} éd., 2011, p. 771.

1052. Suggestions. L'objectif n'est pas de remettre en cause la répartition des compétences en matière de mal-logement. Il semble en réalité opportun d'attribuer aux autorités de police administrative des pouvoirs de lutte contre l'habitat indigne sans avoir à obtenir une autorisation judiciaire pour les mettre en œuvre, en raison de l'urgence ; il semble également logique que le juge judiciaire soit compétent pour le contentieux du logement indécemment, en raison de son inscription dans des rapports contractuels de droit privé. Cependant, **s'il existe bien un degré de gravité dans l'échelle du mal-logement, les caractéristiques de chacune de ses formes doivent être claires.** Le logement est décent s'il garantit, entre autres, la sécurité, la santé et la fourniture de moyens minimaux d'existence. Or, s'il ne respecte pas ces conditions, ne contrevient-il pas à la dignité humaine ? pour remédier à ces ambiguïtés, sans aller jusqu'à dénoncer la différence terminologique entre ces deux formes de mal-logement, il faudrait au moins **revenir sur leurs critères respectifs.** Par exemple, peut-être faudrait-il intégrer toutes les situations de risques pour la santé et la sécurité de l'occupant au sein de la seule catégorie de l'habitat indigne ; le logement indécemment serait ainsi strictement limité à l'inconfort. Certains répondront que cela aggraverait la charge de travail qui pèse déjà sur les autorités responsables de la lutte contre l'habitat indigne, mais une telle affirmation ne serait pas nécessairement vraie pour deux raisons principales : d'une part, le contentieux du logement indécemment est bien moins populaire que les actions non juridictionnelles menées contre l'habitat indigne, les locataires ayant de réelles réticences lorsqu'il s'agit de saisir le juge ; sauf qu'il s'agit d'une étape indispensable dans le cadre de l'indécemment alors qu'à l'inverse, le juge administratif n'est pas forcément saisi en matière d'habitat indigne. D'autre part, finalement, les autorités administratives ne se chargeraient-elles pas déjà des logements indécemment ?

1053. Le classement de la précarité énergétique dans la catégorie de l'indécemment pose d'autant plus question qu'à bien des égards, précarité énergétique et indignité paraissent converger.

b. Une convergence entre précarité énergétique et indignité

1054. Éléments de rapprochement. L'idée d'incorporer la lutte contre la précarité énergétique à la lutte contre l'habitat indigne paraît intéressante ; **dans les faits**, « *le parc privé loge traditionnellement de nombreux ménages modestes ou pauvres dans sa partie la plus dégradée. La lutte contre l'insalubrité, contre l'habitat indigne, fait déjà partie des priorités de nombreux territoires. Intégrer la lutte contre la précarité énergétique à ces actions n'alourdit pas leur mise en œuvre, mais permet au contraire de répondre à la fois aux enjeux sociaux et environnementaux des politiques de l'habitat* »¹⁹⁸⁰.

1055. Au demeurant, **le pouvoir exécutif lui-même participe à cette confusion des combats** contre ces diverses formes de mal-logement : « *Nous agissons parallèlement contre un autre visage de l'indignité, celui de la précarité énergétique* »¹⁹⁸¹ ; et de préciser qu'une lutte est menée « *pour ceux qui sont en situation de fragilité dans leur logement, c'est-à-dire pour ceux qui vivent dans un logement insalubre, victimes de marchands de sommeil, ou qui sont en situation de précarité énergétique* »¹⁹⁸², semblant ainsi distinguer l'insalubrité de la précarité énergétique, mais pas l'indignité de la précarité énergétique. Est-ce à dire, si l'on reprend ces déclarations, que l'habitat indigne comporte l'habitat insalubre, l'habitat en péril et l'habitat en situation de précarité énergétique ? que l'on parte de ce postulat, ou bien que l'on intègre la précarité énergétique à l'insalubrité, dans les deux cas, la précarité énergétique semble relever davantage de l'indignité que de l'indécence.

1056. La précision des mots employés est, par ailleurs, particulièrement importante en la matière, et l'on constate justement une **incertitude dans l'utilisation des termes du mal-logement**. En effet, les occupants de logements suspectés d'être en situation de précarité énergétique ne vont pas toujours se tourner vers un ECFR' pour obtenir des réponses. Bien souvent, le premier réflexe sera celui de la recherche internet. Or, c'est ici même que la complexité des notions commence à se constater, en premier lieu pour les habitants : certains sites vont expliquer qu'« *une passoire énergétique n'est pas synonyme de logement insalubre.*

¹⁹⁸⁰ ADEME, « Agir contre la précarité énergétique. Une boîte à outils pour les collectivités locales et territoriales », coll. Habitat, Solidarité, Maîtrise de l'Énergie, sept. 2009, p. 15, [en ligne].

¹⁹⁸¹ Extrait de la déclaration de Mme Emmanuelle WARGON, alors ministre déléguée chargée du Logement, lors d'un débat à l'Assemblée nationale sur le mal-logement le 31 janv. 2022.

¹⁹⁸² *Ibid.*

C'est seulement un logement énergivore »¹⁹⁸³ ; d'autres vont être plus mesurés en indiquant que « les passoires thermiques ne sont pas forcément des logements insalubres, il s'agit simplement de logements avec un mauvais DPE (F et G) »¹⁹⁸⁴, ou qu'« une passoire thermique n'est pas toujours un logement insalubre »¹⁹⁸⁵ ; pour finir, l'on pourra lire des tournures de phrase telles que celle-ci : « Si votre logement est une passoire thermique mais qu'il n'est pas encore considéré comme insalubre, vous pouvez demander au propriétaire d'exécuter des travaux de rénovation énergétique pour le rendre plus performant »¹⁹⁸⁶. Cette dernière est la plus juste d'un point de vue juridique, et il faut que les occupants sachent que si une passoire thermique n'est pas forcément insalubre – ce qui peut néanmoins se discuter –, elle a toutes les chances de le devenir. C'est même un sérieux risque encouru. Il est enfin possible, parfois, de lire des expressions comme « insalubrité énergétique »¹⁹⁸⁷, bien que cela reste beaucoup plus rare.

1057. *En somme, « il est particulièrement difficile de consolider l'effort de la puissance publique en matière de lutte contre l'habitat indigne. Non seulement, la multiplicité des acteurs ne facilite pas la lecture de cette action (ANRU, ANAH, FARU, CDC, etc...) mais leurs actions peuvent impacter fortement la lutte contre l'habitat indigne sans pour autant lui être spécifiquement dédiées. Ainsi, **si toutes les "passoires énergétiques" ne sont pas indignes, la plupart des locaux inhabitables méritent un traitement énergétique.** La lutte contre l'habitat indigne va ainsi bénéficier des fonds dédiés à la transition énergétique sans pour autant être fléchés en tant que tels. [...] »¹⁹⁸⁸.*

1058. De la même façon, certains acteurs spécialisés sur la question du mal-logement observent ce rapprochement depuis longtemps et estiment utile, à la manière du réseau RAPPEL, « en amont des problèmes de santé avérés, [...] de s'interroger sur le lien entre précarité énergétique et cheminement vers l'insalubrité. La question de l'insalubrité regroupe ainsi deux

¹⁹⁸³ APRUZZESE (M.), « Comment réussir la vente d'un logement avec un DPE G ? », *Particulier à Particulier (PAP)*, 26 sept. 2023, [en ligne].

¹⁹⁸⁴ SAGET (R.), « 4 choses qui montrent que vous vivez dans une passoire thermique », *Effy*, [en ligne].

¹⁹⁸⁵ CAPITAL, « Sera-t-il bientôt interdit d'habiter dans une passoire thermique ? », 8 fév. 2023, [en ligne].

¹⁹⁸⁶ ROCHELLE (B.), « Peut-on suspendre ses loyers jusqu'à la rénovation thermique de son logement ? », *SeLoger*, 7 juill. 2023, [en ligne].

¹⁹⁸⁷ SIRENERGIES, « Précarité énergétique : des politiques publiques précaires ? », *préc.* : « La précarité énergétique est d'abord un problème de santé publique. Chaque année, plus de 10 000 décès seraient dus à l'insalubrité énergétique de l'habitat. [...] ». ».

¹⁹⁸⁸ VUILLETET (G.), « Simplifier les polices de l'habitat indigne. Promouvoir l'habitabilité durable pour tous », rapp. remis en Premier ministre et au ministre chargé de la Ville et du Logement, oct. 2019, p. 94, [en ligne].

problématiques à traiter de front : la mise en danger accidentel, et le risque sanitaire. Concernant la précarité énergétique, le risque accidentel direct est lié au mauvais état des installations de chauffage, voire en cas d'absence de celles-ci, à l'utilisation d'appareils inadaptés. La mauvaise qualité des réseaux (électricité et gaz) est parfois un phénomène aggravant dans les logements de mauvaise qualité thermique. Pour les risques sanitaires, le lien peut être fait avec les problèmes d'humidité et leurs conséquences (moisissures, réactions chimiques, acariens, etc.) »¹⁹⁸⁹. Après avoir opéré le même raisonnement à propos de la notion de décence, ils concluent : « *Quoi qu'il en soit, il semble évident qu'une politique de lutte contre la précarité énergétique participe également aux politiques de prévention de l'insalubrité, d'amélioration de la décence du logement mais aussi de traitement des logements énergivores, qui ne relèvent ni de l'insalubrité ni de la décence* »¹⁹⁹⁰. En tout état de cause, pour la Fondation Abbé Pierre, « la réalité de l'habitat indigne dépasse les catégories réglementaires, quelque peu restrictives (insalubrité, risque saturnin, péril, non-décence¹⁹⁹¹), et se définit davantage à partir du ressenti du ménage et par le fait de **ne pas offrir des conditions de vie dignes aux personnes**¹⁹⁹², que ce soit dû à la structure des logements ou des locaux, à leur équipement ou à leur entretien. Il peut donc s'agir de situations d'habitat dégradé très diverses, relevant de l'insalubrité ou de la non-décence mais aussi de l'habitat précaire ou de fortune »¹⁹⁹³.

1059. De surcroît, « toute la difficulté [...] tient à la fois à l'hétérogénéité des acteurs, à leur solvabilité si contrastée, à la diversité des bâtiments, comme à la disparité des leviers qui peuvent être sollicités pour déclencher l'action de rénovation énergétique »¹⁹⁹⁴. Est-ce seulement un hasard si le SPRH ne se concentre pas uniquement sur la rénovation énergétique, mais bien sur toutes les rénovations dont le logement peut avoir besoin ? en « embrassant toutes les composantes de l'habitat, et non plus la seule dimension énergétique »¹⁹⁹⁵, ce service public a le mérite de rationaliser le pêle-mêle de dispositifs dans l'esprit des principaux destinataires que sont les

¹⁹⁸⁹ BLAVIER (A.), DIMITROPOULOS (F.), FARACO (B.), MOISAN (M.), « Précarité énergétique. État des lieux et propositions d'actions », Réseau RAPPEL, mars 2011, pp. 19-20, [en ligne].

¹⁹⁹⁰ *Ibid.*, p. 20.

¹⁹⁹¹ La Fondation Abbé Pierre développe : « La non-décence, terme souvent préféré à celui d'indécence, s'apprécie par rapport à la conformité du logement à des caractéristiques minimales de confort, d'équipement, de salubrité et de sécurité (cf. décret du 30 janvier 2002) ».

¹⁹⁹² En gras dans le texte.

¹⁹⁹³ FOND. ABBÉ PIERRE, « L'accompagnement des personnes en situation d'habitat indigne. L'exemple d'une démarche globale auprès de propriétaires occupants », *Les cahiers du logement*, sept. 2017, p. 7, [en ligne].

¹⁹⁹⁴ PELLETIER (PH.), « La rénovation énergétique des bâtiments, un marché en construction », *préc.*

¹⁹⁹⁵ DELORON ROCARD (A.-L.), MARTIN (F.), « La rénovation énergétique des bâtiments, une politique publique prioritaire en pleine évolution », *préc.*, p. 13.

propriétaires ; et « *cette étape marque l'amorce d'un véritable changement de paradigme, où l'ensemble des aides et des interventions relatives au logement peuvent être désormais coordonnées* »¹⁹⁹⁶. En pratique, cette affirmation peut être discutée, mais la **réunion des formes de mal-logement au sein du SPRH** est, effectivement, de bon augure.

1060. Exemples pratiques de matérialisation du rapprochement. Bien des acteurs ont depuis longtemps compris le rapprochement notionnel entre précarité énergétique et insalubrité, au point de décider de les traiter ensemble : nous pouvons citer le **département du Maine-et-Loire** qui, dès 2013, a opté pour la mise en place d'un guichet unique pour le traitement global de la précarité énergétique et de l'habitat indigne. Cette décision semble très sensée au regard des liens que l'on peut opérer entre les symptômes de la précarité énergétique et ceux de l'habitat indigne. De même, quelques programmes nationaux ne discriminent aucune forme de mal-logement, afin de traiter ce dernier dans sa généralité : c'est particulièrement le cas du **programme Action Cœur de Ville**¹⁹⁹⁷, qui peut intervenir en matière d'habitat insalubre, tout en posant des exigences de performance énergétique à respecter dans la réalisation des travaux.

1061. Effets pervers. D'autres acteurs spécialisés – comme la Fondation Abbé Pierre – rappellent, et c'est effectivement le danger observé avec le développement intensif de politiques de rénovation énergétique qui ne soient pas focalisées sur la précarité énergétique, que « *si l'accompagnement financier et humain vers la rénovation énergétique globale progresse pour les plus fragiles, il ne doit pas se faire au détriment de la lutte contre l'habitat indigne* »¹⁹⁹⁸ ; or, la Fondation remarque qu'en 2022, sur 718 555 logements rénovés grâce aux aides de l'Anah, seuls 2 % (14 555 logements) relevaient spécifiquement du traitement de l'habitat indigne¹⁹⁹⁹, alors que les 600 000 logements indignes et dégradés du parc résidentiel français sont « *généralement très énergivores, et leurs occupants sont – entre autres – aussi victimes de précarité énergétique* »²⁰⁰⁰. En somme, **la considération énergétique prendrait l'ascendant sur la considération sanitaire et sociale**. De plus, des inquiétudes persistent quant au

¹⁹⁹⁶ *Ibid.*

¹⁹⁹⁷ *Supra*, §964.

¹⁹⁹⁸ FOND. ABBÉ PIERRE, « 4^e édition de la Journée contre la précarité énergétique », *préc.*

¹⁹⁹⁹ *Ibid.*

²⁰⁰⁰ *Ibid.*

déplafonnement des aides à la rénovation thermique, et plus encore, « *une possible dilution de la LHI dans la lutte contre la précarité énergétique et qui génère la rénovation urbaine/ revitalisation risque [...] de reléguer au second plan les enjeux sociaux de l'amélioration de l'habitat et de la lutte contre la pauvreté* »²⁰⁰¹. Finalement, **l'association de la lutte contre la précarité énergétique à la lutte contre l'habitat indigne risquerait d'accentuer cet ascendant** de la considération énergétique sur la considération sanitaire et sociale.

1062. Eu égard aux points communs que peuvent présenter les situations de précarité énergétique et d'habitat indigne, la solution d'associer ces deux combats reste parfois proposée, en particulier par la Fondation Abbé Pierre. La question reste de savoir comment une telle association pourrait être réalisée.

2. Comment ?

1063. Une combinaison des luttes contre la précarité énergétique et contre l'habitat indigne devrait passer par la pérennisation d'avancées prometteuses (a), mais aussi par la levée de certains obstacles (b).

a. Par la pérennisation d'avancées prometteuses

1064. Avant toute chose, il faudrait **clarifier la classification de la précarité énergétique parmi les formes de mal-logement**. Il semble effectivement nécessaire de situer la précarité énergétique dans l'une ou l'autre des catégories du mal-logement en fonction de l'état de l'habitation : une passoire thermique dans un état de dégradation très avancé a toutes les caractéristiques requises pour être considérée comme insalubre et, de ce fait, être traitée comme un habitat indigne. Pour autant, ce degré maximal de dégradation est trop extrême pour des logements moins impactés, voire pour ceux qui sont seulement susceptibles de devenir des passoires énergétiques : les concernant, une prise en charge par

²⁰⁰¹ GAUDIN (S.), MARGIER (A.), « Les petits propriétaires, oubliés de la lutte contre l'habitat indigne ? », *Métropolitiques*, 13 fév. 2023, [en ligne].

le SPRH et/ou le programme Slime peut être préconisée, sous réserve de leur accorder des moyens à la hauteur de l'enjeu.

1065. Au sujet de cette classification, *« la question des moisissures n'est pas directement liée à la précarité énergétique, qui se réfère stricto sensu à une situation d'inconfort. La présence d'humidité relève plutôt des questions de salubrité. La grille d'analyse appliquée doit permettre de distinguer la précarité énergétique, l'indécence et l'insalubrité en fonction de critères précis »*²⁰⁰². Cette méthode permettrait de différencier plus facilement ce qui doit être traité par les moyens de lutte contre la précarité énergétique et ce qui doit l'être par les moyens de lutte contre l'habitat indigne. Toutefois, **la notion d'inconfort semble aujourd'hui dépassée pour parler de la précarité énergétique**, car face à l'explosion des prix de l'énergie, de nombreux ménages se trouvent en incapacité de payer leurs factures, et décident de ne pas chauffer leur logement : en l'espèce, il ne s'agit donc plus de questions de confort, mais véritablement de santé ; il pourrait ne plus s'agir d'indécence, mais d'insalubrité. En revanche, il faut bien l'admettre : *« La sauvegarde de la dignité de la personne humaine et l'interdiction des traitements inhumains et dégradants pourraient [...] constituer une protection face à des situations de précarité énergétique extrême. Cependant, elles ne peuvent à elles-seules constituer des moyens juridiques suffisants pour impliquer la mise en œuvre d'une action publique visant à résorber la précarité énergétique »*²⁰⁰³. Et, en même temps, pourquoi pas ? si l'on parle bien de « précarité énergétique extrême », le principe de sauvegarde de la dignité de la personne humaine doit, à lui seul, servir à déclencher une telle action publique.

1066. Avancées au niveau du repérage. La première étape dans le traitement d'une situation de mal-logement étant son identification, la **mise au point d'outils de repérage et d'indicateurs** est un point sensible des luttes contre la précarité énergétique et contre l'habitat indigne. Or, l'Anah espère qu'en 2025, son dispositif à ce jour intitulé **PPOM – Parc privé à occupation modeste** – entrera en vigueur : *« ce nouvel indicateur croise de manière très fine, sur des périmètres de 200 m par 200 m sur tout le territoire national, la part du parc privé et le pourcentage de ménages en situation de pauvreté, et sera accompagné de données de contexte à la même maille*

²⁰⁰² DEVALIERE (I.), « Habitat indigne et précarité énergétique », compte rendu de la 5^{ème} rencontre d'experts du RAPPEL, 10 juin 2014, p. 13, [en ligne].

²⁰⁰³ KROLIK (CH.), « Le droit d'accès à l'énergie », *préc.*, p. 202.

territoriale »²⁰⁰⁴. Un tel indicateur pourrait largement bénéficier à la lutte contre la précarité énergétique, en identifiant les situations les plus graves. Toujours à propos du repérage, les porteurs du programme Slime souhaiteraient connecter leurs outils avec la **plateforme Histologe (désormais Signal Logement)**²⁰⁰⁵, « *afin que les partages d'informations soient encore plus efficaces* »²⁰⁰⁶ – pour reprendre les mots de Marie MOISAN, la coordinatrice du programme –. L'intérêt, ainsi qu'elle le rappelle, est qu'un logement en situation de précarité énergétique n'est pas systématiquement indigne, mais un logement indigne est presque systématiquement concerné par des problématiques de précarité énergétique²⁰⁰⁷. Quant à Histologe, sa fonction de « *guichet unique dématérialisé* »²⁰⁰⁸ donne la possibilité de signaler toute situation d'habitat pouvant être qualifié d'indigne, notamment en raison « *d'un problème de moisissures, d'isolation, de la défaillance du chauffage, de fissures, de nuisibles ou encore signaler un logement classé en étiquette énergétique F ou G* »²⁰⁰⁹.

1067. Avancées au niveau du dialogue des acteurs et de l'amplification de dispositifs ciblés. Ces derniers semblent en effet se développer ; par exemple, la **possibilité de réaliser des travaux d'insalubrité, avec Ma Prime Logement Décent du SPRH, au cours d'un parcours de rénovation énergétique**²⁰¹⁰, est une avancée importante. D'ailleurs, depuis sa récente création, MPLD permet tout de même de traiter de 14 000 à 15 000 logements par an²⁰¹¹. Toutefois, il faut que les accompagnateurs disposent d'une double compétence, ce qui est loin d'être automatique²⁰¹². En tout état de cause, le rôle de cet accompagnateur est de repérer les diverses situations de mal-logement, et confronté à un habitat indigne, il procède à son examen grâce à une grille de repérage de l'Anah²⁰¹³. Puis, il redirige le ménage vers une prise en charge dite « renforcée »²⁰¹⁴, et peut signaler la situation à l'autorité compétente²⁰¹⁵. Cette prestation renforcée permet d'associer

²⁰⁰⁴ ANAH, « Traiter l'habitat indigne », *préc.*, p. 14.

²⁰⁰⁵ *Supra*, §981.

²⁰⁰⁶ ANAH, « Traiter l'habitat indigne », *préc.*, p. 15.

²⁰⁰⁷ *Ibid.*

²⁰⁰⁸ *Ibid.*, p. 18.

²⁰⁰⁹ *Ibid.*

²⁰¹⁰ *Supra*, §981.

²⁰¹¹ ANAH, « Traiter l'habitat indigne », *préc.*, p. 5 (propos de Mme Valérie MANCRET-TAYLOR).

²⁰¹² *Ibid.*, p. 16.

²⁰¹³ *Ibid.* ; v. par ex. une synthèse de la grille d'analyse du logement : SERVICE-PUBLIC.FR, « Mon Accompagnateur Rénov' : grille d'analyse du logement (Anah) (Formulaire) », [en ligne].

²⁰¹⁴ *Ibid.*, ANAH, « Traiter l'habitat indigne » ; *supra*, §981.

²⁰¹⁵ *Ibid.*, ANAH, « Traiter l'habitat indigne ».

les dispositifs MPR' et MPLD avec, notamment, une plus grande importance accordée à la dimension sociale de la situation de mal-logement concernée (« *recherche de financements complémentaires, appui au relogement temporaire si besoin, coordination avec d'autres intervenants* »²⁰¹⁶). Notons qu'à l'occasion de la visite du logement, le **programme Slime** permet aussi de repérer de telles situations et de les signaler aux acteurs de la lutte contre l'habitat indigne, au premier rang desquels se place le PDLHI. Par conséquent, une forme de coopération des acteurs du mal-logement semble s'organiser dans les faits. De la même façon, certains dispositifs sont désormais élargis aux problématiques énergétiques : l'inscription automatique de la rénovation énergétique dans les OPAH-RU²⁰¹⁷ illustre en ce sens l'intérêt de penser une lutte globale contre le mal-logement. Dans tous les cas, les **OPAH** ont une réelle utilité pour lutter contre la précarité énergétique, en particulier car elles peuvent comprendre un volet « rénovation énergétique »²⁰¹⁸. *Idem*, « *l'OPAH copropriété peut également contenir un volet de lutte contre la précarité énergétique* »²⁰¹⁹.

1068. Avancées législatives et réglementaires. Il faut préciser que la réforme des polices administratives de lutte contre l'habitat indigne – par l'**ordonnance du 16 septembre 2020** et le **décret du 24 décembre 2020**²⁰²⁰ – pourrait être profitable à la lutte contre la précarité énergétique. Rapidement, avant cette réforme, à la profusion d'acteurs s'ajoutait celle des textes, rendant ainsi incompréhensibles les procédures de lutte contre l'habitat indigne. Beaucoup étaient alors découragés par la lourdeur du corpus juridique : en effet, à l'époque du rapport visant à simplifier les polices de l'habitat indigne, les rédacteurs avaient relevé que « *la sophistication du droit, qui se traduit par un empilement de textes et de procédures sans cohérence ou articulation formelle, a généré une complexité opérationnelle et une insécurité juridique qui contribue à freiner la mise en œuvre de l'action publique par certains acteurs locaux. Les failles relatives à la multiplicité des textes sont d'ailleurs très bien exploitées par les propriétaires* ».

²⁰¹⁶ *Ibid.*

²⁰¹⁷ Pour « Opérations programmées d'amélioration de l'habitat - Renouvellement urbain ».

²⁰¹⁸ AIDES-TERRITOIRES.BETA.GOUV.FR, « Accompagner la rénovation énergétique du parc privé », [en ligne].

²⁰¹⁹ *Ibid.*

²⁰²⁰ Ord. n°2020-1144 du 16 sept. 2020 relative à l'harmonisation et à la simplification des polices des immeubles, locaux et installations, *préc.* ; D. n°2020-1711 du 24 déc. 2020 relatif à l'harmonisation et à la simplification des polices des immeubles, locaux et installations, *préc.*

bailleurs indécents pour contester les procédures et les faire avorter »²⁰²¹. Pour le moment, il faut encore laisser le temps à la réarticulation des compétences de faire ses preuves avant de conclure, ou non, à la clarification des volets institutionnel et opérationnel de la lutte contre l'habitat indigne.

1069. En revanche, nous pouvons d'ores et déjà nous satisfaire d'une telle réorganisation, notamment de la création d'une police unique de la sécurité et de la salubrité des immeubles, locaux et installations²⁰²², en lieu et place de toutes les polices différentes qui existaient auparavant²⁰²³ dans deux codes différents – le code de la construction et de l'habitation et le code de la santé publique –. De plus, l'autorité de police dorénavant compétente « *est déterminée en fonction du fait générateur : le maire ou le président d'EPCI pour la sécurité des personnes ; le préfet pour le danger pour la santé des personnes* »²⁰²⁴.

1070. Une autre avancée récente, avec la **loi dite « Habitat dégradé »**²⁰²⁵, doit être relevée, car elle contribue également à lier la lutte contre la précarité énergétique à celle contre l'habitat indigne, par le prisme des impératifs de rénovation énergétique : par exemple, elle étend le champ des opérations de restauration immobilière (ORI) aux travaux de rénovation énergétique (lorsque cela permet une amélioration de la performance énergétique), mais aussi de réhabilitation et de démolition (art. 2)²⁰²⁶. Auparavant, les ORI

²⁰²¹ VUILLETET (G.), « Simplifier les polices de l'habitat indigne. Promouvoir l'habitabilité durable pour tous », *préc.*, p. 28.

²⁰²² Art. L. 511-1 et s. du code de la construction et de l'habitation.

²⁰²³ Relatives au péril, au danger sanitaire ponctuel imminent, au plomb dans les revêtements, etc. Dorénavant, l'art. L. 511-2 du code de la construction et de l'habitation dispose que : « *La police mentionnée à l'article L. 511-1 a pour objet de protéger la sécurité et la santé des personnes en remédiant aux situations suivantes : 1° Les risques présentés par les murs, bâtiments ou édifices quelconques qui n'offrent pas les garanties de solidité nécessaires au maintien de la sécurité des occupants ou des tiers ; 2° Le fonctionnement défectueux ou le défaut d'entretien des équipements communs d'un immeuble collectif à usage principal d'habitation, lorsqu'il est de nature à créer des risques sérieux pour la sécurité des occupants ou des tiers ou à compromettre gravement leurs conditions d'habitation ou d'utilisation ; 3° L'entreposage, dans un local attenant ou compris dans un immeuble collectif à usage principal d'habitation, de matières explosives ou inflammables, lorsqu'il est en infraction avec les règles de sécurité applicables ou de nature à créer des risques sérieux pour la sécurité des occupants ou des tiers ; 4° L'insalubrité, telle qu'elle est définie aux articles L. 1331-22 et L. 1331-23 du code de la santé publique* ».

²⁰²⁴ ANIL, « Lutte contre l'habitat indigne : harmonisation et simplification des polices », analyses juridiques n°2020-19, à jour au 29 déc. 2020, [en ligne] ; art. L. 511-4 du code de la construction et de l'habitation.

²⁰²⁵ L. n°2024-322 du 9 avr. 2024 visant à l'accélération et à la simplification de la rénovation de l'habitat dégradé et des grandes opérations d'aménagement, *préc.*

²⁰²⁶ V. art. L. 313-4 du code de l'urbanisme : « *Les opérations de restauration immobilière consistent en des travaux de remise en état, d'amélioration, de rénovation, y compris énergétique lorsqu'elle conduit à une amélioration de la performance énergétique du logement ou du ou des immeubles concernés, de réhabilitation ou de démolition ayant pour objet ou pour effet de garantir la salubrité, l'intégrité ou l'habitabilité d'un ou de plusieurs immeubles ainsi que la sécurité des personnes, notamment*

étaient destinées à la transformation des conditions d'habitabilité d'un immeuble, cette notion étant, de surcroît, appréciée de façon très restrictive²⁰²⁷ ; maintenant, élargies aux grands ensembles (« où l'habitabilité est rarement remise en cause »²⁰²⁸), elles doivent permettre de « garantir la salubrité, l'intégrité, l'habitabilité, la sécurité ou encore la performance énergétique des immeubles »²⁰²⁹, et ce « plus en amont dans la chaîne de dégradation »²⁰³⁰. D'ailleurs, Ma Prime Logement Décent « s'inscrit en complémentarité de la loi Habitat dégradé en fournissant les moyens financiers pour prévenir la dégradation des logements et ainsi éviter que des situations ne deviennent critiques »²⁰³¹.

1071. De même, cette loi a mis un accent très attendu sur les copropriétés, en particulier sur le problème crucial du vote des travaux de rénovation énergétique. Effectivement, cette loi « fait de la voie électronique le mode de transmission de principe des notifications et mises en demeure (Loi 65-557 du 10-7-1965 art. 42-1 modifié). Le législateur entend ainsi éviter de compromettre le vote des travaux par des convocations aux assemblées générales envoyées par La Poste et dont le tiers ne parvient pas à son destinataire »²⁰³². Par ailleurs, les travaux d'économies d'énergie et de réduction des émissions de gaz à effet de serre, lesquels peuvent être des travaux d'intérêt collectif effectués sur les parties privatives au frais du copropriétaire du lot, doivent être votés par l'assemblée à la majorité des voix de tous les copropriétaires²⁰³³. Néanmoins, « si le projet recueille au moins le tiers des voix de tous les copropriétaires, la même assemblée se prononce à la majorité simple en procédant immédiatement à un second vote (Loi 65-557 du 10-7-1965 art. 25-1, al. 1). Depuis le 11 avril 2024, lorsque le projet n'atteint pas le tiers des voix, une nouvelle assemblée, si elle est convoquée dans un délai de 3 mois sur un projet identique, peut voter les travaux à la majorité simple (Loi 65-557 du 10-7-1965 art. 25-1, al. 2 nouveau) »²⁰³⁴. En somme, « pour permettre aux copropriétaires qui

au regard du risque d'incendie, par l'aménagement d'accès pour les services de secours et d'issues pour l'évacuation. Elles sont engagées à l'initiative soit des collectivités publiques, soit d'un ou plusieurs propriétaires, groupés ou non en association syndicale, et sont menées dans les conditions définies par la section 3 du présent chapitre. Lorsqu'elles ne sont pas prévues par un plan de sauvegarde et de mise en valeur approuvé, elles doivent être déclarées d'utilité publique ».

²⁰²⁷ ANAH, « Traiter l'habitat indigne », *préc.*, p. 12.

²⁰²⁸ *Ibid.*

²⁰²⁹ *Ibid.*

²⁰³⁰ *Ibid.*

²⁰³¹ *Ibid.*, p. 13.

²⁰³² LEFEBVRE DALLOZ, « Les copropriétés particulièrement ciblées par la loi pour la rénovation de l'habitat dégradé », *La Quotidienne*, 9 juill. 2024, [en ligne].

²⁰³³ *Ibid.* ; L. n°65-557 du 10 juill. 1965 fixant le statut de la copropriété des immeubles bâtis, *préc.*, art. 25, f).

²⁰³⁴ LEFEBVRE DALLOZ, « Les copropriétés particulièrement ciblées par la loi pour la rénovation de l'habitat dégradé », *préc.*

souhaitent faire réaliser, à leurs frais, des travaux d'isolation thermique de la toiture ou du plancher affectant les parties communes de l'immeuble, la loi de rénovation de l'habitat dégradé crée un nouvel article destiné à voter ces travaux à la majorité simple (Loi 65-557 du 10-7-1965 art. 25-2-1 nouveau) »²⁰³⁵.

1072. Autre disposition d'intérêt pour l'ensemble des copropriétés : la possibilité ouverte aux copropriétaires de souscrire un emprunt collectif pour financer les travaux dits essentiels et de rénovation énergétique²⁰³⁶. Il faut préciser que « *pour le financement de travaux concernant les parties communes, des travaux d'intérêt collectif sur les parties privatives ou d'actes d'acquisition conformes à l'objet du syndicat, le syndicat des copropriétaires peut déjà recourir à l'emprunt* »²⁰³⁷, la décision relevant, en principe, d'un vote à l'unanimité quand tous les copropriétaires y participent²⁰³⁸ ; deux exceptions existent et permettent de voter la souscription d'un emprunt suivant la même majorité que celle retenue pour le vote des travaux : si la décision d'emprunter a pour objet de préfinancer des subventions pour des travaux concernant les parties communes ou d'intérêt collectif, ou si l'emprunt est consenti au nom du syndicat, mais au seul bénéfice des copropriétaires ayant décidé d'y participer²⁰³⁹. La loi dite Habitat dégradé a aussi introduit la possibilité de voter un troisième type d'emprunt dans les mêmes conditions de majorité que les travaux qui ont été décidés²⁰⁴⁰ : « *cette fois, le prêt est consenti au nom du syndicat des copropriétaires et l'ensemble des copropriétaires est réputé y adhérer* »²⁰⁴¹. La durée même de l'emprunt a été pensée pour faire en sorte qu'elle soit « *suffisamment longue pour minimiser les mensualités et donc les charges supportées par les copropriétaires fragiles, tout en le rendant attractif pour les autres copropriétaires susceptibles de trouver des conditions favorables d'emprunt sur le marché* »²⁰⁴². Cependant, cette durée doit être fixée par décret en Conseil d'État, qui n'est toujours pas paru à ce jour.

²⁰³⁵ *Ibid.*

²⁰³⁶ *Ibid.*

²⁰³⁷ *Ibid.*

²⁰³⁸ L. n°65-557 du 10 juill. 1965 fixant le statut de la copropriété des immeubles bâtis, *préc.*, art. 26-4.

²⁰³⁹ LEFEBVRE DALLOZ, « Les copropriétés particulièrement ciblées par la loi pour la rénovation de l'habitat dégradé », *préc.*

²⁰⁴⁰ *Ibid.*

²⁰⁴¹ *Ibid.* ; L. n°65-557 du 10 juill. 1965 fixant le statut de la copropriété des immeubles bâtis, *préc.*, art. 26-4, III nouveau.

²⁰⁴² *Ibid.*, LEFEBVRE DALLOZ, « Les copropriétés particulièrement ciblées par la loi pour la rénovation de l'habitat dégradé » ; art. L. 732-2 du code de la construction et de l'habitation.

1073. Pour finir, il faut être attentif à un point de vigilance visant une catégorie d'occupants encore tenue à l'écart de ces différentes politiques publiques, à savoir les locataires – en particulier du parc privé –, quand leur logement n'est pas assez gravement touché par la précarité énergétique pour être considéré comme indigne, et dont le propriétaire refuse de réaliser des travaux. Pour ces occupants, le classement du logement dans la catégorie de l'indécence présente l'inconvénient majeur d'être soumis à des procédures parfois lourdes pour les locataires, qu'ils pourraient, découragés, ne pas entamer. Ici encore, le programme Slime, parce qu'il est ouvert, sous conditions de ressources, à tous les occupants quel que soit leur statut, pourrait être une solution intéressante, notamment grâce à la sensibilisation aux éco-gestes qu'il propose²⁰⁴³. Au-delà, la seule manière de contraindre les propriétaires bailleurs à remédier à la situation de leurs locataires reste la **contrainte**, soit l'**interdiction de location des passoires thermiques**. Cette mesure fait d'ailleurs partie des incontournables à assumer au niveau national pour lutter efficacement contre la précarité énergétique, et elle doit être liée au **permis de louer**.

1074. À l'origine, ce permis, prévu en 2014 par la loi ALUR²⁰⁴⁴, permettait aux collectivités territoriales d'empêcher la mise en location de logements en situation « *d'indignité, d'insalubrité et, depuis la loi Climat et Résilience de 2021, de non-décence énergétique* »²⁰⁴⁵. Plus précisément, les propriétaires doivent faire une déclaration, voire une demande d'autorisation, avant toute mise en location. De nombreuses collectivités ont choisi d'utiliser ce dispositif, comme la ville de Besançon : l'objectif est souvent, comme c'est ici le cas, de prévenir le mal-logement. En somme, plus qu'un outil de contrainte, le permis de louer est vu comme un outil préventif, protecteur²⁰⁴⁶. À ce titre, « *le Slime et le permis de louer sont deux dispositifs très complémentaires* »²⁰⁴⁷ ; de même, « *dispositif contraignant, le permis de louer ne peut qu'inciter les propriétaires à rénover leurs biens pour atteindre les standards énergétiques requis. En ce*

²⁰⁴³ C'est effectivement l'une des missions du Slime dont les acteurs, durant la phase de diagnostic, peuvent installer de petits équipements et délivrer des conseils personnalisés aux ménages ; *supra*, §1035.

²⁰⁴⁴ L. n°2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové, *préc.*, art. 92 et 93 ; art. L. 635-1 et s. du code de la construction et de l'habitation.

²⁰⁴⁵ LENORMAND (A.), « Rénovation des passoires énergétiques en location : un mode d'emploi pour les collectivités », *Localtis (Banque des Territoires)*, 17 sept. 2024, [en ligne].

²⁰⁴⁶ V. par ex., CLER - RESEAU POUR LA TRANSITION ENERGETIQUE, « Décret décence. Comment l'appliquer ? Mode d'emploi pour les collectivités locales », *coll. Agir*, sept. 2024, p. 8, [en ligne] : « *Le permis de louer pour prévenir plutôt que subir* ».

²⁰⁴⁷ *Ibid.*, p. 10 (propos de Mme Lorine GAGLIOLO, vice-présidente chargée de l'Environnement, de l'Energie et du Développement durable, Grand Besançon Métropole).

sens, il s'agit d'un dispositif complémentaire aux opérations programmées d'amélioration de l'habitat (OPAH), qui consiste à améliorer la qualité et le confort des logements en incitant les propriétaires à réaliser des travaux dans leur logement dans un périmètre donné et ainsi requalifier et réhabiliter un quartier bâti »²⁰⁴⁸.

1075. Ces évolutions du droit s'inscrivent évidemment dans les objectifs de rénovation énergétique, et plus précisément dans la volonté des pouvoirs publics de sortir du parc immobilier français toutes les passoires thermiques : la possibilité de refuser un permis de louer à un logement classé F ou G illustre l'idée que les passoires thermiques « *sont assimilées à un habitat insalubre ou indigne* »²⁰⁴⁹. In fine, cela parachève la combinaison de ces formes de mal-logement, d'où l'opportunité, ainsi que le préconise la Fondation Abbé Pierre, de combiner leurs aides respectives.

1076. Ces quelques exemples montrent qu'une combinaison des luttes contre la précarité énergétique et contre l'habitat indigne présenterait un intérêt, et qu'elle est même, dans une certaine mesure, déjà à l'œuvre. En revanche, s'il était officiellement décidé de les associer, il faudrait encore lever certains obstacles.

b. Par la levée de certains obstacles

1077. L'opportunité de classer les passoires thermiques dans l'insalubrité, et les autres situations – pour ainsi dire, « moins graves » – dans la précarité énergétique, n'est pas dénuée de sens : les unes seraient prises en charge par la lutte contre l'habitat indigne, les autres par le SPRH et autres programmes, comme le Slime (voire, pour les situations dont la cause est seulement financière, et ne vient donc pas de l'état du bâti, par des aides uniquement curatives). En tout état de cause, quels que soient la classification choisie, les dispositifs employés et les acteurs compétents, aucune solution ne sera tenable sans **renforcement des moyens financiers au niveau du budget national**. Avant même de questionner l'articulation des différentes actions publiques, c'est véritablement leur

²⁰⁴⁸ PERROTIN (F.), « Permis de louer et rénovation énergétique : le point dans le Val-de-Marne », *actu-juridique.fr*, 31 oct. 2024, [en ligne].

²⁰⁴⁹ *Ibid.*

financement qui doit être réétudié. Cela ne dépend plus du droit, mais de la conjoncture et des choix politiques.

1078. La cohérence de ces deux luttes est de toute façon empêchée par des **obstacles financiers conséquents** : « *Les aides, celles sur l'insalubrité et sur la précarité énergétique ne sont pas cumulables. Or le logement insalubre est forcément en précarité énergétique. On sort le logement de l'insalubrité mais pas de la précarité énergétique* »²⁰⁵⁰. Sont pointés du doigt, en particulier, les budgets alloués à la lutte contre l'habitat indigne, qui seraient insuffisants, notamment en raison du « *plafonnement du montant des aides qui freine la mise en œuvre de rénovations globales et performantes* »²⁰⁵¹ (abstraction faite de l'augmentation du coût des matériaux ou de l'appauvrissement des ménages²⁰⁵²).

1079. C'est souvent à ce stade-là que **les personnes privées prennent une place centrale, car elles viennent combler les financements manquants** ; « *l'avance des frais pour les ménages très modestes reste un frein important. Certaines collectivités ont un fonds dédié mais plus souvent les ménages recourent à des prêts à taux zéro par l'intermédiaire d'opérateurs* »²⁰⁵³. En somme, « *de plus en plus, la lutte contre l'habitat indigne implique l'action d'acteurs "privés", souvent issus du milieu associatif ou coopératif, qui viennent combler les carences de la puissance publique pour compléter le plan de financement des travaux des ménages les plus modestes* »²⁰⁵⁴. Le recours à des personnes privées ne peut toutefois pas être une solution pour lutter contre le mal-logement à long terme, leurs financements n'étant pas inépuisables. Pour Philippe PELLETIER, la baisse des financements publics ne saurait être compensée par l'action privée, par « *l'engagement croissant des entreprises, une philanthropie efficace, des mécènes généreux, des financements bancaires innovants et la mobilisation de l'épargne solidaire qui permet en partie de loger les plus fragiles. Cette*

²⁰⁵⁰ FOND. ABBÉ PIERRE, « L'état du mal-logement en France », 2024, *préc.*, p. 115 (propos du GIP Charente solidarités).

²⁰⁵¹ Plus précisément, *ibid.* : « D'après les opérateurs interrogés, les budgets pour la rénovation d'un logement indigne ne permettent pas de lever l'ensemble des désordres dans le logement », en raison, entre autres, de ce plafonnement du montant des aides.

²⁰⁵² *Ibid.* : « À cela s'ajoute le renchérissement du coût des matériaux, les exigences renforcées en matière de performance énergétique mais aussi la précarité accrue des ménages ».

²⁰⁵³ *Ibid.*

²⁰⁵⁴ *Ibid.* ; par ex. : « C'est ainsi que la Fondation Abbé Pierre finance depuis 2011 des programmes de travaux pour des propriétaires-occupants dans le cadre de son programme SOS Taudis. Sur la période 2018-2022, le programme SOS Taudis travaux a soutenu la réhabilitation de 1 371 logements de propriétaires-occupants pauvres et en difficulté, pour une contribution totale de 8,2 millions d'euros. Le montant moyen de l'aide apportée s'élève à 6 000 euros par logement ».

*implication singulière de la sphère privée ne vaut pas prise de relais de l'État, tellement les aides publiques restent nécessaires au logement des plus pauvres. Il n'empêche, peut-être peut-on voir dans cette mobilisation générale l'affirmation que le logement des pauvres, c'est l'affaire de tous »*²⁰⁵⁵.

1080. En tout cas, pour la Fondation Abbé Pierre, l'association de ces deux luttes est une idée très sérieuse : « *Autre revendication chère à la fondation Abbé Pierre : coupler politique de rénovation énergétique et lutte contre l'habitat indigne* »²⁰⁵⁶ (les suggestions varient entre association des politiques de rénovation énergétique à la lutte contre l'habitat indigne, et association de la lutte contre la précarité énergétique à celle contre l'habitat indigne). L'une des raisons avancées est celle de la **place accordée aux politiques de rénovation énergétique au détriment de la lutte contre l'habitat indigne** ; elles ne sont finalement pas toujours complémentaires, ce qui peut donner lieu à des **situations étonnantes**. Effectivement, ainsi que le rappelle le président de la Fondation – Christophe ROBERT –, « *les propriétaires touchent parfois des aides à la rénovation thermique, mais pour autant l'habitat reste indigne* »²⁰⁵⁷ ; la lutte contre l'habitat indigne passant souvent par des bouquets de travaux (de toiture, d'assainissement, etc., en plus des travaux d'isolation²⁰⁵⁸), « *il est [...] nécessaire de coupler les aides pour lutter contre l'habitat indigne et les aides à la rénovation thermique* »²⁰⁵⁹. Il se pourrait même qu'il soit plus simple de lutter contre l'habitat indigne par le prisme de la lutte contre la précarité énergétique : « *[...], la rénovation thermique peut constituer un levier intéressant pour travailler plus globalement sur des situations d'habitat indigne. En effet, l'entrée par la précarité énergétique peut apparaître moins stigmatisante (pour les intéressés comme pour les élus) que celle ciblant directement l'indignité du logement. Le volet LHI entre ainsi fréquemment en concurrence avec le volet rénovation énergétique, alors que les deux interventions devraient être pensées de façon complémentaire* »²⁰⁶⁰.

1081. Évidemment, une combinaison des luttes contre la précarité énergétique et contre l'habitat indigne nécessiterait, au-delà d'un renforcement budgétaire, un **renforcement**

²⁰⁵⁵ PELLETIER (PH.), « Loger les personnes pauvres », in *Le logement abordable, un impératif pour une société plus inclusive* (dir. BARIOL-MATHAIS (B.)), *préc.*, p. 35.

²⁰⁵⁶ LENORMAND (A.), « Journée nationale contre la précarité énergétique 2024 : plus de 160 événements locaux au programme », *Localtis (Banque des Territoires)*, 5 nov. 2024, [en ligne].

²⁰⁵⁷ LAURENT (A.), « Chèque énergie, aides à la rénovation... quelles solutions contre la précarité énergétique ? », *Capital*, 14 nov. 2023, [en ligne].

²⁰⁵⁸ *Ibid.*

²⁰⁵⁹ *Ibid.*

²⁰⁶⁰ FOND. ABBÉ PIERRE, « L'état du mal-logement en France », 2024, *préc.*, p. 115.

opérationnel. Pour ce faire, la Fondation Abbé Pierre délivre quelques constats et formule des propositions²⁰⁶¹, parmi lesquelles la création d'une « *instance de repérage qui puisse produire un diagnostic précis et territorialisé (à l'adresse) des immeubles ou situations relevant de la LHI et qui puisse, moyennant une approche multicritère, jouer le rôle d'un observatoire de l'habitat indigne* »²⁰⁶². La connaissance fine d'un territoire est fondamentale pour le traitement du mal-logement, de l'habitat indigne comme de la précarité énergétique, d'où la pertinence d'une **instance de repérage** qui serait dédiée, *a minima*, à l'habitat indigne – et donc, aux passoires thermiques, soit la grande précarité énergétique –.

1082. Consciente du fait que toutes les collectivités territoriales ne disposent pas de la même force administrative et financière, la Fondation Abbé Pierre suggère qu'elles puissent « *tirer profit d'une **instance locale portée par l'État** (émanant éventuellement des pôles départementaux de lutte contre l'habitat indigne) qui fournirait moyens financiers, ingénierie, mise en réseaux d'acteurs, soutien aux opérateurs, expertise juridique, suivi administratif, etc., afin de servir d'appui opérationnel aux initiatives locales* »²⁰⁶³. En ce sens, elle plaide par un **renforcement du rôle des PDLHI**²⁰⁶⁴. L'idée serait ainsi de mettre au point une « *stratégie globale* »²⁰⁶⁵, allant du repérage à l'exécution des procédures²⁰⁶⁶, ce qui impliquerait notamment « *d'inscrire l'accompagnement sociojuridique des locataires en habitat indigne comme axe stratégique dans les plans départementaux d'action pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées (PDALHPD) et dans les programmes locaux de l'habitat (PLH)* »²⁰⁶⁷.

1083. La nécessité d'un **observatoire du logement au niveau national** est également, au demeurant, souvent rappelée²⁰⁶⁸. Par exemple, il peut être proposé de fusionner

²⁰⁶¹ *Ibid.*, pp. 122-129.

²⁰⁶² *Ibid.*, p. 124.

²⁰⁶³ *Ibid.*

²⁰⁶⁴ *Ibid.* : « La réussite de cette stratégie passe donc par le renforcement du rôle des PDLHI, dans le but d'améliorer la sensibilisation, la formation et la coordination de l'ensemble des acteurs (élus, professionnels du social et médico-social, professionnels de l'immobilier, agents des commissariats...), et de favoriser le repérage, les signalements et la mise en œuvre des procédures ».

²⁰⁶⁵ *Ibid.*

²⁰⁶⁶ *Ibid.* : le but serait « de favoriser le repérage, les signalements et la mise en œuvre des procédures ».

²⁰⁶⁷ *Ibid.*

²⁰⁶⁸ V. par ex., ROUGETET (Y.), BENTOLILA (S.), « Pour un service public de la rénovation », Institut Rousseau, 14 avr. 2021, [en ligne] : « Preuve supplémentaire que l'on est encore loin de pouvoir mettre en place une stratégie de rénovation efficace et rapide : le Gouvernement n'a toujours pas à sa disposition un état des lieux précis de la composition du parc de bâtiments. [...] Pouvoir dresser rapidement une cartographie précise du parc est donc la toute première mission

l'Observatoire national de la précarité énergétique et l'Observatoire de la rénovation énergétique au sein d'un observatoire national du logement²⁰⁶⁹. Il faut toutefois noter l'existence d'observatoires locaux – les observatoires de l'habitat et du foncier (OHF) –, obligatoires pour les intercommunalités dotées d'un PLH²⁰⁷⁰. Certains départements s'approprient aussi ce genre d'outil, à la manière de celui des Pyrénées-Atlantiques, qui ambitionne de développer un **observatoire départemental de l'habitat, du logement et de l'hébergement**²⁰⁷¹. Effectivement, partant du constat que les EPCI du territoire sont quasiment tous dotés de documents de planification – SCoT, PLUi, PLH –, mais avec un « *niveau de connaissance des problématiques logement/habitat à géométrie variable et des limites administratives pas toujours pertinentes pour observer les dynamiques* »²⁰⁷², il a semblé utile de créer un tel observatoire (qui devra s'articuler avec les OHF et être coordonné avec le futur observatoire du PDALHPD)²⁰⁷³.

1084. Pour finir, un dernier exemple de préconisation de la Fondation Abbé Pierre est particulièrement intéressant : « **Promouvoir l'instauration d'une autorité organisatrice de l'habitat à l'échelle métropolitaine** (accompagner le transfert des compétences du préfet vers le président de métropole) »²⁰⁷⁴. L'on peut néanmoins s'interroger sur la raison pour laquelle la Fondation n'envisage que la possibilité d'une AOH métropolitaine, alors que d'autres échelons pourraient être tout aussi pertinents. Quoi qu'il en soit, la création de ce statut constitue une avancée importante pour le traitement des problématiques d'habitat à l'échelle locale, bien qu'il faille encore lui laisser le temps de faire ses preuves et, surtout, lui accorder des moyens financiers autrement plus importants. À ce titre, la conclusion demeure toujours la

d'importance qu'un service public du logement devrait réaliser, avec pour objectif de permettre in fine un ciblage des logements les plus économes et émetteurs de GES ainsi que des ménages en situation de précarité énergétique ».

²⁰⁶⁹ Ibid. : « Proposition 14 : Fusionner l'Observatoire National de la Précarité Énergétique (ONPE) et l'Observatoire de la Rénovation Énergétique tout juste créé au sein d'un nouvel Observatoire National du Logement. Le doter de moyens humains et financiers suffisants pour organiser une vaste campagne de recensement de l'état du parc de logements et des ménages en situation de précarité énergétique » ; ils précisent notamment, en bas de page : « À ces deux observatoires on pourrait également ajouter l'observatoire des DPE, des CPE, BBC, un observatoire des CEE (inexistant pour l'instant) ».

²⁰⁷⁰ Art. L. 302-1 du code de la construction et de l'habitation.

²⁰⁷¹ Plan départemental de l'habitat des Pyrénées-Atlantiques (2024-2030), Livret 2 / Document d'orientations & plan d'actions, p. 16, [en ligne].

²⁰⁷² Ibid.

²⁰⁷³ Ibid.

²⁰⁷⁴ FOND. ABBÉ PIERRE, « L'état du mal-logement en France », 2024, *préc.*, p. 128.

même : quelle que soit la stratégie décidée, elle ne donnera pas de réels résultats sans augmentation du budget dédié à la lutte contre le mal-logement.

1085. Au vu de l'ensemble de ces éléments, il semble que la piste de la Fondation Abbé Pierre soit réfléchie, raisonnable et que, pour les situations de grande précarité énergétique, une combinaison avec la lutte contre l'habitat indigne puisse être une solution. Elle ne règlera toutefois pas la question des situations qualifiées de moins graves, notamment dans le parc locatif, pour lesquelles le couperet des interdictions de location pourrait bien être le point de bascule attendu pour que les propriétaires bailleurs procèdent à des travaux ; pour les propriétaires occupants, en revanche, si l'urgence est écartée, le SPRH pourrait être leur point d'entrée privilégié. La question du reste à charge continuera néanmoins de se poser et de constituer un obstacle pour des milliers de ménages aux ressources modestes ou très modestes.

1086. Conclusion Section 2. La lutte contre la précarité énergétique gagnerait à être individualisée au sein d'autres logiques que le service public de la rénovation de l'habitat, qui semble davantage centré sur des impératifs environnementaux que sociaux. Et, justement, d'autres moyens existent d'ores et déjà en droit positif pour assumer cette responsabilité : considérer les passoires thermiques comme des logements insalubres conduirait à les traiter par le prisme de la lutte contre l'habitat indigne ; solidifier des outils encourageants – comme le programme Slime – conduirait à traiter le reste des situations de précarité énergétique. En revanche, pour que ce schéma fonctionne, il faudra en particulier généraliser des aides au repérage précises et performantes, et augmenter les moyens financiers.

CONCLUSION DU CHAPITRE 2

1087. Le service public de la rénovation de l'habitat, aussi utile puisse-t-il être pour les travaux de rénovation thermique, ne peut pas être le principal instrument de lutte contre la précarité énergétique, d'où la nécessité de le dépasser.

1088. Il ne s'agit pas de le supprimer, car son potentiel en matière de travaux d'amélioration de l'habitat est réel, bien qu'il faille attendre de voir ce qu'il en sera de son déploiement et de ses moyens financiers. En tout état de cause, c'est un guichet unique prometteur pour les travaux d'adaptation du logement au vieillissement et au handicap, pour les travaux relatifs à la sécurité et à la salubrité du logement, et pour les travaux de rénovation thermique. D'ailleurs, la décision de l'élargir aux deux premiers points – puisqu'il était initialement focalisé sur la question énergétique – manifeste la prise de conscience des pouvoirs publics à propos de la pertinence de traiter, au même endroit, plusieurs problématiques d'habitat.

1089. Il ne s'agit donc pas de le supprimer pour ces travaux, mais de penser une autre stratégie pour le strict sujet de la précarité énergétique. En effet, il est fondamental de ne pas systématiquement lier la rénovation thermique à la précarité énergétique, puisque des travaux de rénovation thermique peuvent tout à fait être réalisés par des ménages qui ne sont pas forcément en situation de précarité énergétique, et par des ménages dont l'urgence de la situation et les moyens financiers ne sont pas un obstacle à une prise en charge par le SPRH. Cependant, dès lors que la dimension sociale de la précarité énergétique est absente d'un outil d'amélioration de l'habitat, quel qu'il soit d'ailleurs, les résultats de ce dernier ne peuvent être que décevants pour les plus vulnérables. En revanche, le droit positif dispose d'ores et déjà d'autres moyens de lutter contre la précarité énergétique de façon plus effective, notamment parce qu'ils l'individualisent et, surtout, parce qu'ils prennent en compte la problématique relative à l'urgence sociale des occupants.

1090. Que la lutte contre la précarité énergétique soit laissée sous la responsabilité des programmes Slime – qui devraient alors être généralisés et renforcés –, ou bien qu'elle soit

associée à la lutte contre l'habitat indigne, elle doit évidemment être menée au niveau local et au vu de l'enjeu social qu'elle revêt, le rôle du département en la matière doit être central. Un investissement de l'ensemble des départements dans le programme Slime, parallèlement à un traitement de la grande précarité énergétique par les mécanismes de lutte contre l'habitat indigne, pourrait ici constituer une stratégie gagnante.

CONCLUSION DU TITRE II

1091. Pour parvenir à lutter efficacement contre la précarité énergétique, la régénération de l'action normative doit s'accompagner d'une consolidation de l'action matérielle. L'idée d'une consolidation implique qu'il existe déjà des politiques publiques de lutte contre la précarité énergétique, mais qu'il faut les rendre plus opérantes.

1092. Pour ce faire, il pourrait être décidé de développer le service public de la rénovation de l'habitat, en englobant la lutte contre la précarité énergétique dans sa mission d'amélioration de l'habitat. Il est vrai que la forme d'une mission de service public est particulièrement appropriée : sans parler de chaque critère d'identification des missions de service public, qui pourrait légitimement remettre en cause l'intérêt général de la lutte contre la précarité énergétique ? De plus, la soumission de cette mission au régime du service public a le mérite de garantir le respect des Lois du service public, notamment en matière de continuité du service et d'égalité d'accès au service. Cela permet, par ailleurs, de l'inscrire dans les règles concurrentielles, bien que toutes les questions à ce sujet ne soient pas encore résolues, faute de recul suffisant sur la mise en œuvre du SPRH.

1093. Pour autant, la seconde option semble préférable, parce que la grande absente du SPRH demeure la dimension sociale de la lutte contre la précarité énergétique. Cela se comprend dans la mesure où ce n'est pas l'objectif prioritaire de ce service public, qui se concentre davantage sur des considérations tenant à l'état du bâti et à son impact environnemental. En revanche, il est difficile d'expliquer ce choix, puisque l'enjeu social de la lutte contre la précarité énergétique est connu depuis longtemps : d'avance, il était certain qu'en mettant l'accent sur la performance énergétique des logements, plus que sur la question de la *précarité* des ménages concernés, le SPRH n'allait pas pouvoir résorber cette forme, encore une fois, si particulière de mal-logement. Certes, ce service public était attendu pour que les ménages aient – enfin – accès à un guichet unique pour les aides relatives à l'amélioration de l'habitat, mais il a manqué sa cible s'agissant de la stricte précarité énergétique, qui ne peut être abordée par d'uniques travaux de rénovation thermique : ils constituent la priorité pour sortir un logement d'une situation de précarité

énergétique, toutefois ils ne suffisent pas à prendre en charge l'entièreté de ce que constitue une telle situation pour un ménage, qui a également besoin d'aides curatives au paiement des factures.

1094. En somme, le service public de la rénovation de l'habitat présente un intérêt, mais pas pour la lutte contre la précarité énergétique, qui trouverait davantage de bénéfices à être traitée par des programmes Slime et autres opérations programmées. Finalement, la meilleure façon de lutter contre la précarité énergétique semble être celle qui ne nécessite pas une démarche volontariste de la part des ménages : la technique d'« aller vers » et l'accompagnement soutenu, voire la méthode coercitive pour les propriétaires bailleurs, pourraient, à terme, résorber la précarité énergétique.

CONCLUSION DE LA SECONDE PARTIE

1096. Dès lors que la précarité énergétique est distinguée des autres formes de mal-logement, il faut lui accorder un traitement spécifique, propre à ses particularités. Depuis plusieurs années désormais, des politiques publiques de lutte contre la précarité énergétique sont à l'œuvre, sans toutefois produire d'effets satisfaisants. Pour autant, toutes les actions exercées, qu'elles soient publiques ou même privées, ne sont pas à abandonner ; il s'agit surtout de les réorganiser, raison pour laquelle il faut procéder à une restructuration de la lutte contre la précarité énergétique.

1097. Dans un premier temps, une régénération de l'action normative est indispensable. Les différents acteurs de la lutte contre le mal-logement en ont fait un cheval de bataille de longue date, en matière de lutte contre l'habitat indigne en particulier, mais aussi de lutte contre la précarité énergétique. Cette régénération concerne d'ailleurs tous les échelons normatifs, européen et national comme locaux. D'abord, même si la prise en charge de la précarité énergétique est prioritairement effectuée au niveau local, rien ne peut se faire sans la détermination de l'État central, et de l'Union européenne. Or, le pilotage au niveau interne est bien trop peu lisible, et trop fluctuant, pour qu'une action publique stable et fiable soit menée à l'échelle nationale. Et quand bien même la lutte contre la précarité énergétique bénéficierait d'une gouvernance claire et intangible, elle souffrirait encore de la faiblesse non pas des objectifs visés – qui, sur le papier, sont plutôt élevés –, mais des moyens accordés et de la stratégie décidée par l'État. À ce jour, la situation politique et budgétaire française ne laisse d'ailleurs présager rien de bon, et la lutte contre la précarité énergétique risque à nouveau d'être positionnée à des rangs de priorité peu élevés. Pourtant, l'intérêt de cette lutte pour mener une transition écologique juste et aboutie est évident, et cela n'échappe pas à l'Union européenne qui, de son côté, semble de plus en plus encline à en faire un combat de premier plan. À ce sujet, il faudra garder un œil attentif sur la politique européenne en matière de rénovation énergétique, qui pourrait permettre de maintenir la lutte contre la précarité énergétique parmi les priorités au niveau de l'Union, quelles que soient les décisions prises par l'État. En tout état de cause, les niveaux national et européen

sont des échelles stratégiques, et doivent impulser une action publique de lutte contre la précarité énergétique qui soit à la fois ambitieuse et réaliste.

1098. Dans un second temps, une consolidation de l'action matérielle devra se confirmer. Se confirmer, parce que cela semble être déjà entrepris. En revanche, la concrétisation de ce mouvement n'interviendra que si et seulement si les politiques opérationnelles sont corrigées. Deux possibilités ont été retenues : d'abord, un développement du service public de la rénovation de l'habitat, car il est vrai que la forme d'une mission de service public présente des avantages dont la lutte contre la précarité énergétique peut bénéficier. De même, l'opportunité de créer un guichet unique se réalise enfin, après des années de demande de la part des acteurs du mal-logement : ainsi conçu, s'il se déploie tel que le Gouvernement le souhaite, le SPRH pourrait permettre d'accroître considérablement le nombre de travaux d'amélioration de l'habitat privé. Seulement, il faut bien admettre que, même s'il met un accent particulier sur la rénovation thermique, ce service public risque fort de n'avoir qu'un impact limité sur la précarité énergétique, surtout parce qu'il passe à côté de son enjeu social. Pour cette raison, le service public de la rénovation de l'habitat ne peut que *contribuer* à la lutte contre la précarité énergétique. Toutefois, d'autres moyens existent pour, cette fois-ci, *résorber* la précarité énergétique. L'utilisation de ressources d'ores et déjà disponibles permettrait de ne rien ajouter au pêle-mêle qui caractérise l'action publique en matière de lutte contre la précarité énergétique, d'autant plus si celles-ci ont déjà fait leurs preuves ; c'est notamment le cas du programme Slime qui, s'il était étendu sur l'ensemble du territoire, pourrait constituer un dispositif global de lutte contre la précarité énergétique, alliant enjeux environnemental, financier et social. En tout état de cause, il faudra aussi revaloriser les aides curatives, faute de quoi la dimension sociale de la précarité énergétique demeurera secondaire, alors pourtant qu'elle est bel et bien primaire : c'est précisément pour cela que le SPRH ne peut constituer une solution efficace, car il ne peut répondre à l'urgence. Des travaux nécessairement longs ne suspendent pas le paiement des factures, et les ménages dont la cause de la précarité énergétique est essentiellement financière ne trouveront, de toute façon, pas véritablement d'intérêt à effectuer de tels travaux.

1099. Par conséquent, pour lutter contre la précarité énergétique, l'action publique ne doit se concentrer ni sur l'intérêt environnemental de cette lutte, ni sur son intérêt économique, ni sur son intérêt social, mais sur l'ensemble des bénéfices qui pourraient en être tirés. Ces travaux de recherche notent que des dispositifs prometteurs existent, mais qu'ils ne pourront rien sans augmentation des moyens financiers et humains. Le SPRH peut favoriser la sortie de précarité énergétique de propriétaires occupants, tout particulièrement ; les Slime, voire la lutte contre l'habitat indigne, pourraient prendre en charge, prioritairement, les locataires dont les bailleurs refusent les travaux, ainsi que les ménages (propriétaires ou locataires) en situation d'urgence sociale et financière. Ces derniers ne relèvent pas que de la politique du logement, de l'habitat, mais aussi de l'action sociale : ne pas les synchroniser n'aurait aucun sens en matière de lutte contre la précarité énergétique.

CONCLUSION GÉNÉRALE

1101. Cette étude avait pour objet d'identifier l'action publique la plus appropriée pour lutter contre la précarité énergétique. À son issue, des obstacles à cette lutte doivent être mis en évidence, et des remarques plus larges sur la répartition des compétences locales peuvent être faites.

1102. **D'abord, des obstacles à la lutte contre la précarité énergétique à mettre en évidence.**

1103. Avant tout, il s'avère que cette lutte souffre d'un double problème de repérage : celui de la précarité énergétique parmi les différentes formes de mal-logement, et celui des ménages en situation de précarité énergétique. **L'identification de la précarité énergétique au sein du mal-logement** ne bénéficie, à ce jour, toujours pas de critères précis, alors pourtant qu'il s'agit d'un prérequis pour la traiter. Outre ses points de ressemblance avec la catégorie de l'habitat indigne, elle souffre également d'un cloisonnement assez curieux de ses caractéristiques : d'une part, la précarité énergétique « à la française » n'opérerait que l'hiver ; d'autre part, elle n'aurait aucun rapport avec les questions de mobilité. Elle exclut, de fait, tous les ménages pouvant souffrir de la chaleur estivale, et, plus inquiétant encore, les ménages ultra-marins ; elle exclut aussi les ménages éloignés des bassins d'emplois, c'est-à-dire – en particulier – les ménages ruraux. Ces curiosités se justifient difficilement dans un contexte de transition écologique, dont la dimension sociale – qui a trop souvent tendance à être laissée de côté – doit être tout aussi importante que les dimensions énergétique et environnementale. Il s'agirait, *a minima*, d'intégrer les problématiques de chaleur à la lutte contre la précarité énergétique. Ne meurt-on pas en période de canicule ? Il s'agirait, par ailleurs, de questionner l'opportunité de lier les problématiques énergétiques au sein du logement et celles relatives à la mobilité. Cependant, les associer pourrait être plus contreproductif qu'autre chose dans la mesure où les compétences locales sont délimitées en France, et ajouter un objet à la lutte contre la précarité énergétique semble ici prématuré. Il faut d'abord mettre la priorité sur le logement, au risque de renforcer un imbroglio déjà bien assez approvisionné. Pour autant, cela ne

signifie pas que les questions de mobilité doivent être ignorées, car cela ne ferait qu'aggraver des situations de précarité énergétique de ménages qui, par exemple, doivent choisir entre se déplacer et se chauffer : ces questions doivent être traitées, mais, pour l'instant en tout cas, pas par le prisme de la lutte contre la précarité énergétique.

1104. L'identification des ménages en situation de précarité énergétique, soit leur repérage, est une difficulté qui, malgré les années, reste extrêmement importante. De manière générale, l'identification d'habitats dégradés n'est pas chose aisée, car il s'agit d'entrer dans l'intimité de ménages qui, pour beaucoup, ont honte de leurs conditions de vie. En ce qui concerne la précarité énergétique, une difficulté supplémentaire tient à la conception que les ménages s'en font : parfois, ils ignorent tout simplement qu'ils sont dans une telle situation, ce qui renvoie à la question de la définition de la précarité énergétique. À ce propos, les initiatives de sensibilisation à l'égard à la fois des ménages, des élus et des professionnels, doivent se poursuivre, en prenant garde à ne pas tomber dans des dispositifs infantilisants, consistant seulement à expliquer aux ménages comment utiliser leurs appareils électriques et leur mode de chauffage. En ce sens, Sylvain WASERMAN a souhaité clarifier le rôle de l'ADEME (dont il est le président-directeur général), qui a fait l'objet de nombreux reproches au sujet de ses outils de sensibilisation : « *Autre idée reçue à combattre : la sensibilisation du grand public serait inutile ou intrusive. Or, nos guides pratiques que nous publions depuis plus de 20 ans – répondent à une forte demande des Français* »²⁰⁷⁵, notamment en matière de rénovation de l'habitat²⁰⁷⁶. De même, le rôle des travailleurs sociaux doit être renforcé, car ils sont des agents de repérage très importants en matière de lutte contre la précarité énergétique. En dernière remarque sur ce point, il convient d'insister, encore et toujours, sur l'absolue nécessité de ne pas se concentrer exclusivement sur les caractéristiques du bâti : la précarité énergétique peut toucher des ménages qui, faute de ressources financières suffisantes – en particulier en période de crise énergétique –, décident de ne pas se chauffer. C'est peut-être là l'une des illustrations majeures de la complémentarité des compétences « Habitat » et « Action sociale », qui se réunissent

²⁰⁷⁵ ADEME, « Lettre ouverte de Sylvain Waserman, Président Directeur Général de l'ADEME », 21 fév. 2025, [en ligne].

²⁰⁷⁶ *Ibid.*

d'ailleurs de façon harmonieuse – au moins en théorie – dans la compétence « Contribution à la résorption de la précarité énergétique ».

1105. Une fois identifiés, ces ménages doivent également être accompagnés, et de façon performante. Or, pour ce faire, encore faudra-t-il **dynamiser le secteur immobilier et celui du bâtiment**, qui demeurent insuffisamment lotis et forts en effectifs pour assurer la rénovation énergétique de tout le parc de logements du territoire national. Pour reprendre les mots de Philippe PELLETIER, *« performer, voilà une exigence plus compliquée à satisfaire et pourtant essentielle : il s'agit de concentrer l'action sur ce qui est performant pour le ménage en situation de précarité. Cela demande deux choses : que ses factures d'énergie se réduisent drastiquement, et que les travaux de rénovation du logement lui permettent d'y demeurer durablement. Répondre à cette demande simple, c'est être en mesure de conjuguer rénovation énergétique et adaptation climatique, de favoriser les rénovations globales, de garantir la performance d'économie d'énergie attendue. Facile à énoncer, mais difficile à mettre en œuvre sur l'ensemble du territoire et à l'égard de tous types d'habitat, tant l'offre de produits, travaux et services n'a pas partout atteint la qualification requise. Il y a là un chantier de premier plan qui oblige toute la filière immobilière, si l'on veut gagner la lutte contre la précarité énergétique »*²⁰⁷⁷. Il voit là un axe de progrès devant être développé pour améliorer la lutte contre la précarité énergétique, axe restant *« encore largement à construire »*²⁰⁷⁸.

1106. En outre, les objectifs pourront être très ambitieux, et les campagnes de sensibilisation et d'incitation aux travaux intensifiées, tant que les **moyens financiers** ne seront pas rehaussés, le nombre de logements rénovés et de ménages aidés dans le paiement de leurs factures restera insuffisant. Il est même étonnant de constater que, aussi connus soient les bénéfices de la rénovation du parc immobilier pour l'environnement, la consommation énergétique et la santé des ménages – aussi connus soient donc ces bénéfices pour la transition écologique –, les pouvoirs publics peinent encore à élever la lutte contre la précarité énergétique comme une priorité à l'échelle nationale. Pire, cette politique publique fait partie des premières impactées par les restrictions budgétaires. Ce mouvement d'avancées et de reculs consécutifs est évidemment délétère, et ce sont encore les acteurs

²⁰⁷⁷ PELLETIER (PH.), « Précarité énergétique : "Il faut garantir la performance d'économie d'énergie attendue" », *préc.*

²⁰⁷⁸ *Ibid.*

de terrain qui en parlent le mieux : *« Non seulement la précarité énergétique ne recule pas significativement, mais la part des ménages déclarant s'imposer des restrictions de chauffage pour des raisons financières ne cesse d'augmenter. Le manque de stabilité budgétaire, de volonté politique claire, et d'objectifs chiffrés se traduit sur le terrain par une véritable souffrance des professionnels de l'accompagnement qui sont pris en étau entre les ménages en difficulté et des décisions politiques qui changent constamment. La généralisation de la rénovation performante des logements les plus énergivores doit être vue comme un investissement et non une dépense sèche. Le coût de l'inaction sera bien plus élevé. À ne pas s'attaquer au problème, on prépare une bombe sociale... »*²⁰⁷⁹.

1107. Ensuite, des remarques plus larges à formuler à propos de la répartition des compétences locales.

1108. La lutte contre la précarité énergétique n'est finalement qu'une manifestation supplémentaire d'une **répartition des compétences locales pas toujours ni très claire, ni très cohérente**. C'est une problématique connue depuis longtemps, et largement documentée, notamment dans un récent rapport intitulé « Coût des normes et de l'enchevêtrement des compétences entre l'État et les collectivités : évaluation, constats et propositions »²⁰⁸⁰ : *« Les politiques publiques concourant à la transition écologique font généralement l'objet d'une définition stratégique par l'État et par les régions ou, s'agissant de l'eau, sur une base correspondant aux bassins versants. En revanche, s'agissant spécialement de la transition énergétique ou de la biodiversité, les compétences laissent place à des interventions complexes, alimentant pour les citoyens le sentiment d'un "maquis" des aides, contre-productif par rapport à la volonté d'encourager justement les travaux de rénovation énergétique »*²⁰⁸¹. La question du logement est même souvent prise en exemple pour illustrer l'illisibilité des compétences locales : *« Témoigne de la complexité de la répartition des compétences entre catégories de collectivités et des risques qui en résultent, le cas de la politique du logement, qui est assurée sans continuum de la commune à la région »*²⁰⁸².

²⁰⁷⁹ CLER - RESEAU POUR LA TRANSITION ENERGETIQUE, « Lutte contre la précarité énergétique : où en sommes-nous ? », propos de Marie MOISAN (coordinatrice du programme Slime), *préc.*

²⁰⁸⁰ RAVIGNON (B.), BLAISON (E.), SPERRY (A.), « Coût des normes et de l'enchevêtrement des compétences entre l'État et les collectivités : évaluation, constats et propositions », *préc.*

²⁰⁸¹ *Ibid.*, p. 55.

²⁰⁸² COUR DES COMPTES, « La décentralisation 40 ans après », rapp. public annuel, mars 2023, p. 95, [en ligne].

1109. En somme, la décentralisation aurait « *accru la complexité de la répartition des compétences en matière d'habitat. Cette tendance, constatée dans bien d'autres domaines de compétences partagées, renforce la nécessité d'une coopération étroite entre les acteurs* »²⁰⁸³. Sur ce dernier point – la coopération entre acteurs –, il s'avère que c'est précisément l'un des problèmes majeurs de la lutte contre la précarité énergétique. Sur le premier point – la décentralisation –, il risque d'être confronté à la volonté d'une partie des élus locaux de voir la politique du logement être entièrement décentralisée, quoique cela ne semble pas être à l'ordre du jour, **l'État gardant une emprise particulière** sur ce sujet. Pourtant, il faut bien admettre que la politique du logement est bel et bien de plus en plus décentralisée, car il s'agit de l'adapter aux réalités locales, qui divergent d'un territoire à l'autre. Or, les moyens financiers ne suivent pas, ce qui ravive en particulier le débat de la délégation totale des aides à la pierre – donc, y compris celle de MaPrimeRénov' –.

1110. Finalement, pour lutter contre la précarité énergétique, **chaque collectivité et groupement de collectivités doit rester dans le strict cadre de ses compétences, elles-mêmes devant être rationalisées** : en résumé, la région organise les modalités de l'action commune des collectivités et de leurs établissements pour l'exercice des compétences relatives, notamment, au climat, à la qualité de l'air et à l'énergie ; le département est en charge de la même mission pour ce qui concerne, entre autres, l'action sociale et la contribution à la résorption de la précarité énergétique ; le bloc communal a en charge la compétence « Habitat ». Les compétences touchant à l'énergie sont éparpillées entre chaque niveau territorial, à l'exception de la lutte contre la précarité énergétique qui, au vu de son enjeu social, est confiée aux seuls départements. A cet égard, **la notion de chef de file doit être réinterrogée** : désigné pour endosser ce rôle en matière de contribution à la résorption de la précarité énergétique, le département ne paraît pourtant

²⁰⁸³ *Ibid.*, p. 96 ; d'ailleurs, v. en ce sens, JANICOT (L.), VERPEAUX (M.), « Les institutions et les compétences », RFDA, 2022, p. 397 : « Lors de la conférence de presse [...] tenue le 25 avril 2019, le président de la République avait rappelé les limites des réformes du droit des collectivités territoriales précédemment adoptées. S'agissant des "décentralisations passées, elles sont tout sauf claires. Et elles n'ont pas permis, ni de faire de véritables économies ni d'avoir une culture de la responsabilité démocratique. On a souvent transféré des bouts de compétences avec une partie des financements qui allaient avec. L'État a gardé une partie de ses compétences ce qui crée un imbroglio absolument terrible mais surtout on n'a jamais transféré la responsabilité démocratique qui va avec". La loi du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale n'échappe pas à ces travers. Elle n'entraîne pas de changement radical ni sur le plan des institutions ni sur le terrain des compétences des collectivités territoriales. Son apport étant modeste, elle reste principalement une loi de circonstance, dictée par les prochaines élections, présidentielle et législative ».

pas être véritablement central dans cette action publique. Il semble bien être un « contributeur » parmi les autres échelons, sans que l'on ne soit certain qu'un chef de filât ait été vraiment nécessaire. L'un des grands obstacles à la lutte contre la précarité énergétique se matérialise d'ailleurs dans le fait que les pouvoirs publics retiennent davantage la dimension « énergétique », au détriment de la dimension « précarité » ; il est ainsi trop vite oublié que cette problématique doit être traitée comme un enjeu, certes, énergétique et environnemental, mais aussi sanitaire et social. Or, l'intérêt du département se situait probablement dans son expertise sociale historique, et de nos jours, « *la mise en œuvre de stratégies nationales pour [...] la lutte contre la pauvreté remettent l'Etat au cœur des dispositifs* »²⁰⁸⁴. Son rôle de chef de file est ainsi « *questionné* »²⁰⁸⁵, y compris, sans doute, en ce qui concerne la lutte contre la précarité énergétique.

1111. Pour l'ensemble de ces raisons, l'on retiendra l'**opportunité très intéressante que constitue la création du label d'autorité organisatrice de l'habitat**. En effet, la décentralisation, qui passerait ici par un déploiement des AOH, pourrait se défendre : « *La mission [chargée de formuler des propositions pour simplifier l'organisation territoriale] partage la nécessité d'une décentralisation de la politique du logement, afin d'adapter l'action publique aux spécificités locales. Pour cette raison, il y a assurément lieu de distinguer à la fois les territoires urbains et les territoires ruraux, mais aussi de tenir compte de la capacité à assumer une responsabilité exigeante comme celle de loger les résidents habituels d'un territoire. C'est pourquoi la mission partage l'idée d'une décentralisation vers des autorités organisatrices de l'habitat différenciées : [...]* »²⁰⁸⁶, soit les agglomérations, communautés urbaines et métropoles, et les départements pour les zones rurales²⁰⁸⁷. Or, « *à terme, les autorités organisatrices de l'habitat devront [...] être mises en situation de réaliser l'accompagnement à la transition énergétique de l'habitat* »²⁰⁸⁸, car cela fait partie des « *nécessaires cohérences dans l'organisation des compétences dans le cadre d'une telle décentralisation* »²⁰⁸⁹

²⁰⁸⁴ LONG (M.), « Compétences des collectivités territoriales : action sanitaire et sociale », chapitre 1, in *Encycl. coll. loc.*, Dalloz, folio n°4310, §74, 2021-1.

²⁰⁸⁵ *Ibid.*

²⁰⁸⁶ RAVIGNON (B.), BLAISON (E.), SPERRY (A.), « Coût des normes et de l'enchevêtrement des compétences entre l'État et les collectivités : évaluation, constats et propositions », *préc.*, p. 57.

²⁰⁸⁷ *Ibid.*

²⁰⁸⁸ *Ibid.*, p. 58.

²⁰⁸⁹ *Ibid.*, p. 57.

que le rapport a relevées²⁰⁹⁰. Dans ces conditions, les AOH pourraient à la fois piloter la rénovation énergétique et les aides en faveur des logements du parc privé²⁰⁹¹, et lutter contre l'habitat indigne, « *comportant une possibilité de regroupement des pouvoirs de police du préfet et du maire* »²⁰⁹².

1112. En substance, la politique de l'habitat reviendrait aux AOH qui, si leurs compétences et moyens étaient développés, pourraient se voir déléguer l'intégralité des aides à la pierre. Ainsi, elles travailleraient en coordination avec les ECFR', qui conserveraient leur mission de guichet unique, mais en étroite collaboration avec les autorités délivrant les aides. Une prise en charge ici très locale de la rénovation énergétique pourrait bénéficier à la lutte contre la précarité énergétique, si et seulement si le département y contribue également pour le traitement des situations d'urgence sociale, notamment par le biais du programme Slime. Une **réorganisation des compétences locales** est donc possible – et heureusement, car elle est aussi indispensable – pour lutter contre la précarité énergétique.

1113. Parallèlement, il ne faudra pas abandonner, ni même amoindrir, l'**obligation de rénover**, même si cela peut s'apparenter à une entorse au droit de propriété. Face à l'intérêt général que constitue la rénovation du parc immobilier français, la jurisprudence pourrait légitimer que ce droit fondamental soit un tant soit peu entamé, dès lors qu'une conciliation équilibrée est garantie. En tout état de cause, les conditions qui entourent l'obligation de rénover semblent suffisamment souples et encadrées pour qu'il soit difficile d'y voir une atteinte disproportionnée au droit de propriété. Et, de toute façon, pour reprendre les mots de Pierre-Henri IMBERT, « *il n'y a pas des libertés capitalistes et des droits marxistes mais des droits*

²⁰⁹⁰ Pour d'autres ex., v. *ibid.*, p. 58 : « [...] ; Être responsable du logement implique nécessairement de devenir débiteur du droit au logement opposable (DALO) qui devra être transféré de l'État vers le titulaire de la responsabilité ; [...] ».

²⁰⁹¹ V. not., DELPECH (C.), « Décentralisation du logement : quel rôle pour l'autorité organisatrice de l'habitat (AOH) ? », *politiquedulogement.com*, mars 2023, [en ligne] ; l'auteure précise toutefois : « *Actuellement, les dispositifs mis en place et gérés par l'ANAH, en particulier MaPrimeRénov', échappent pour partie aux collectivités locales, en particulier en matière de connaissance des bénéficiaires de ces aides et de la nature des travaux réalisés. Il ne s'agirait pas d'en confier la gestion aux AOH, ce qui pourrait se révéler coûteux en ressources humaines sans réelle plus-value. L'objectif serait de leur donner la possibilité d'un pilotage amont permettant d'orienter certains ménages vers des interventions plus qualitatives et plus ambitieuses* ».

²⁰⁹² *Ibid.*

*de l'Homme, c'est-à-dire des droits dont toute personne doit pouvoir bénéficier afin de mener une vie conforme à la dignité humaine »*²⁰⁹³.

1114. En définitive, avec une **définition plus solide** de la précarité énergétique, ainsi que des compétences étatiques et locales rationalisées, il n'existe aucune raison pour que cette lutte n'aboutisse pas – enfin – à des résultats convaincants.

« Ce que l'on conçoit bien s'énonce clairement,

*Et les mots pour le dire arrivent aisément »*²⁰⁹⁴

Nicolas BOILEAU, « L'art poétique », Chant premier, 1674

²⁰⁹³ IMBERT (P.-H.), « Droits des pauvres, pauvre(s) droit(s) ? Réflexions sur les droits économiques, sociaux et culturels », *RDP*, 1989, p. 751.

²⁰⁹⁴ Cette citation semblait tout à fait applicable à la notion de « précarité énergétique », si bien qu'elle a rythmé l'entièreté de ces travaux de recherche.

BIBLIOGRAPHIE

La présente bibliographie comprend les principales références citées dans le travail de thèse

I - MANUELS ET OUVRAGES

ALFANDARI (E.), TOURETTE (F.), « Action et aide sociales », *Dalloz*, 5ème éd., 2011

BERRANGER (DE) (Th.), VILLIERS (DE) (M.), « Droit public général », *LexisNexis*, 8ème éd., 2020

BLUMANN (C.) (dir.), « L'énergie dans l'Union européenne », *éd. de l'Université de Bruxelles*, coll. Institut d'études européennes, 2024

CONSTANTIN (E.), « Dans la machine de l'État », *Gallimard*, coll. Le Débat, 2023

ESPLUGAS-LABATUT (P.), « Le service public », *Dalloz*, coll. Connaissance du droit, 5ème éd., 2023

FERSTENBERT (J.), PRIET (F.), QUILICHINI (P.), « Droit des collectivités territoriales », *Dalloz*, coll. HyperCours, 2ème éd., 2016

LACHAUME (J.-F.), PAULIAT (H.), BOITEAU (C.), DEFFIGIER (C.), « Droit des services publics », *LexisNexis*, 2ème éd., 2015

LACHAUME (J.-F.), PAULIAT (H.), DEFFIGIER (C.), VIROT-LANDAIS (A.), « Droit des services publics », *LexisNexis*, 4ème éd., 2021

LAMOUREUX (M.), « Droit de l'énergie », *LGDJ*, coll. Précis Domat, 2ème éd., 2022

LUCHAIRE (F.), « La protection constitutionnelle des droits et libertés », *Economica*, 1987

ORTEGA (O.), MAURUS (P.), « Les contrats de performance énergétique », *LexisNexis*, 2ème éd., 2022

PLESSIX (B.), « Droit administratif général » :

- *LexisNexis*, 2ème éd., 2018
- *LexisNexis*, 5ème éd., 2024

PRIEUR (M.) et al., « Droit de l'environnement », *Dalloz*, coll. Précis, 9ème éd., 2023

VERPEAUX (M.), JANICOT (L.), « Droit des collectivités territoriales », *LGDJ*, 3ème éd., 2023

WALINE (J.), « Droit administratif », *Dalloz*, coll. Précis, 28ème éd., 2020

II – THÈSES ET RAPPORT DE POST-DOCTORAT

DAYDIE (L.), « Personnes publiques locales et énergie » (dir. TERNEYRE (PH.)), thèse, droit, Université de Pau et des Pays de l'Adour, 2016

GUILLARD (Q.), « Les tarifs réglementés dans le marché de l'électricité » (dir. ROUYERE (A.)), thèse, droit, Université de Bordeaux, 2024

HUMBERT (M.), « La concertation entre personnes publiques. Recherche appliquée à la construction des actions publiques de transition énergétique » (dir. TERNEYRE (PH.), DOUENCE (M.)), thèse, droit, Université de Pau et des Pays de l'Adour, 2024

KROLIK (Ch.), « Le droit d'accès à l'énergie », rapport de post-doctorat (dir. TERNEYRE (PH.)), déc. 2014

LORMETEAU (B.), « Chaleur et Droit » (dir. ROMI (R.)), thèse, droit, Université de Nantes, 2014

III – DICTIONNAIRES, ENCYCLOPÉDIES, RÉPERTOIRES ET FASCICULES DE JURISCLASSEUR

BENZERAFA-ALILAT (M.), LAMARQUE (D.), ORANGE (G.) (dir.), « Encyclopédie du management public », *I.G.P.D.E.*, coll. Gestion publique, 2022

CORNU (G.), « Vocabulaire juridique », *P.U.F.*, coll. Quadrige, 12ème éd., 2018

DOUENCE (J.-C.), « Services publics locaux : création et suppression », chapitre 3, *in Encycl. coll. loc.*, *Dalloz*, 2012

KADA (N.), MATHIEU (M.) (dir.), *Dictionnaire d'administration publique*, *P.U.G.*, coll. Droit

& Action publique, 2014

LONG (M.), « Compétences des collectivités territoriales : action sanitaire et sociale », chapitre 1, *in Encycl. coll. loc.*, Dalloz, 2021-1

PISSALOUX (J.-L.) (dir.), « Dictionnaire Collectivités territoriales et Développement Durable », Lavoisier, coll. Environnement, 2017

RAPP (L.), TERNEYRE (Ph.) (dir.), « Le Lamy, droit public des affaires », Wolters Kluwer, 2021

IV – PUBLICATIONS DANS DES OUVRAGES ET AUTRES TRAVAUX COLLECTIFS

ABRAMOWITCH (L.), « Le service public de la performance énergétique de l'habitat : un nouveau service public ? », *in Du service public de l'énergie au service public de l'efficacité énergétique : simple glissement sémantique ou nouvel ordre énergétique ?*, éd. du PUCA, 2013, séminaire n°5, compte rendu des interventions et discussions, pp. 4-13

DELZANGLES (H.), KROLIK (CH.), « XII. Les évolutions des relations entre les autorités concédantes et leurs concessionnaires face au *smart grid* : du *smart grid* à la *smart city* », *in DGCT Collectivités territoriales et énergie : ambitions et contradictions* (dir. GRALE), Le Moniteur, 2013, pp. 205-215

DONNIER (A.), « Les locataires en situation de vulnérabilité et l'apport de la loi ALUR », *in Logement et vulnérabilité*, colloque organisé le 10 oct. 2014 par l'Université de Bretagne Occidentale (dir. GUERIN (D.), ROUX-DEMARE (F.-X.)), Institut Universitaire Varenne, coll. Colloques & Essais, 31 mai 2016

DOUENCE (M.) :

- « Préface », *in L'exercice des compétences locales entre rationalisation et créativité*, journées d'études annuelles de l'AFDCL organisées les 23 et 24 nov. 2017 à l'Université de Pau et des Pays de l'Adour (dir. DOUENCE (M.)), L'Harmattan, coll. Droit des collectivités territoriales, 2018, pp. 9-12
- « Énergie et protection de l'environnement », *in Les collectivités territoriales et la protection de l'environnement* (dir. JANICOT (L.)), Berger-Levrault, coll. Au fil du débat, 2021, pp. 165-179
- « Les collectivités territoriales participent-elles à la détermination de la politique énergétique ? », *in Les collectivités territoriales face aux défis environnementaux, questions*

- d'actualité* (dir. RAINAUD (A.)), actes des Universités d'été de la décentralisation du GRALE (dir. CROUZATIER-DURAND (F.), DONIER (V.)), Facultés de droit et de science politique de Nice et de Toulon, 2023, *Rev. Lexsociété*, 2024, pp. 1-17
- DROUILLER (C.), « L'apport de la loi Climat et résilience quant à la rénovation énergétique des bâtiments », in *La loi Climat et résilience : état des lieux et perspectives*, actes du colloque organisé à Pau les 8 et 9 oct. 2022 (dir. LECOURT (A.), ABADIE (L.), DROUILLER (C.)), *LexisNexis*, 2024, pp. 103-114
- DUBOIS (V.), « L'action publique », in *Nouveau manuel de science politique* (dir. COHEN (A.), LACROIX (B.), RIUTORT (PH.)), *La Découverte*, coll. Grands repères, 2009, pp. 311-325
- DUGOURD (F.-X.), « Les AOH au service de la territorialisation des politiques de l'habitat ? », in *Quelle décentralisation pour les politiques du logement et de l'habitat ?*, actes du colloque du 27 nov. 2023 organisé à l'initiative de la Fédération nationale des offices publics de l'habitat, janv. 2024, 2^{de} table ronde, pp. 27-28, [en ligne]
- DUPERE (O.), « Dignité de la personne humaine et logement décent », contribution au VII^{ème} Congrès français de droit constitutionnel, Paris, sept. 2008, [en ligne]
- DUPERON (O.), « Des transports intérieurs à la mobilité durable : distinctions sémantiques et concepts évolutifs, sources de défis pour les territoires », in *Les défis de la mobilité durable pour les territoires* (dir. DUPERON (O.)), *Mare&Martin*, 2020, pp. 15-31
- FUCHS-CESSOT (A.), « Logement et environnement », in *Les collectivités territoriales et la protection de l'environnement* (dir. JANICOT (L.)), *Berger-Levrault*, coll. Au fil du débat, 2021, pp. 109-120
- GUERIN (D.), ROUX-DEMARE (F.-X.), « Introduction », in *Logement et vulnérabilité*, colloque organisé le 10 oct. 2014 par l'Université de Bretagne Occidentale (dir. GUERIN (D.), ROUX-DEMARE (F.-X.)), *Institut Universitaire Varenne*, coll. Colloques & Essais, 31 mai 2016
- JANICOT (L.), « Introduction », in *Les collectivités territoriales et la protection de l'environnement* (dir. JANICOT (L.)), *Berger-Levrault*, coll. Au fil du débat, 2021, pp. 7-14
- LONG (M.), « XIII. La tarification de l'énergie : la libéralisation au prisme de l'utilisateur », in *DGCT Collectivités territoriales et énergie : ambitions et contradictions* (dir. GRALE), *Le Moniteur*, 2013, pp. 217-228
- MOLINER-DUBOST (M.), « Le développement des zones à faibles émissions mobilité

(ZFE-m) », in *Le droit des mobilités* (dir. FONTENELLE (DE) (L.), MARTIN (S.)), LexisNexis, 2024, pp. 317-324

ORMANDY (D.), « Le coût du mal-logement : l'expérience anglaise », in *Quand c'est le logement qui rend malade* (dir. FONDATION ABBE PIERRE), colloque organisé en déc. 2013 au CESE, *Les cahiers du logement*, avr. 2015, pp. 12-18

PELLETIER (PH.), « Loger les personnes pauvres », in *Le logement abordable, un impératif pour une société plus inclusive* (dir. BARIOL-MATHAIS (B.)), *Alternatives*, coll. Points Fnau, n°16, mars 2025, pp. 32-35

PISSALOUX (J.-L.), « XIV. Collectivités locales et lutte contre la précarité énergétique », in *DGCT Collectivités territoriales et énergie : ambitions et contradictions* (dir. GRALE), *Le Moniteur*, 2013, pp. 229-246

PITAVAL (N.), « Mobilité solidaire : comment la définir et quelle envergure lui conférer dans un contexte post-LOM ? », in *DGCT Action publique locale et mobilités* (dir. FABRY (A.), MULLER-QUOY (I.), ORANGE (G.), RICHER (C.)), *PUG*, 2023, pp. 257-270

ROTOULLIE (J.-CH.), « Autorisations d'urbanisme et transition énergétique », in *Droit de l'aménagement, de l'urbanisme et de l'habitat* (dir. GRIDAUH), *Le Moniteur*, 2021, pp. 37-51

STELLA (V.), « La précarité énergétique », in *Quand c'est le logement qui rend malade* (dir. FONDATION ABBE PIERRE), colloque organisé en déc. 2013 au CESE, *Les cahiers du logement*, avr. 2015, pp. 8-10

ZITOUNI (F.), « L'enrichissement du droit au logement », in *Droit de l'aménagement, de l'urbanisme et de l'habitat* (dir. GRIDAUH), *Dalloz*, 2001

V – ARTICLES ET PUBLICATIONS

1 – Revues et sites scientifiques

BAFOIL (F.), FODOR (F.), GUYET (R.), « L'aggravation de la précarité énergétique ? Réflexions sur la crise sanitaire », propos recueillis par DELOY (C.), *Sciences Po CERI*, 17 janv. 2022

BARONNET (J.), « Les coûts économiques, sociaux et sanitaires du mal logement », *Recherche sociale*, 2012/4, n°204, pp. 7-85

BARROIS DE SARIGNY (C.), « Le principe d'égalité dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel et du Conseil d'État », *Titre VII*, avr. 2020, n°4

BERRY (A.), « Comment mesurer la précarité énergétique en matière de transport », *La Revue de l'Énergie*, n°625, mai-juin 2015, pp. 203-209

BILLET (Ph.), « Précisions sur la mission d'accompagnement effectuée par le service public de la performance énergétique de l'habitat », *JCP A*, n°35, 5 sept. 2022, act. 523

BLOTTIN (B.), « La refonte de la directive sur la performance énergétique des bâtiments : le chantier colossal de la décarbonation du parc immobilier européen », *Droit et Ville*, 2024/2, n°98, pp. 177-204

BROUANT (J.-Ph.), « La loi ENL et la lutte contre l'habitat indigne », *AJDA*, 2006, p. 1554

LES CAHIERS DU CONSEIL CONSTITUTIONNEL, « Commentaire de la décision n°2009-578 DC du 18 mars 2009. Loi de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion », n°26

CHARLIER (D.), RISCH (A.), SALMON (C.), « Les indicateurs de la précarité énergétique en France », *Revue française d'économie*, 2015/4, vol. XXX, pp. 187-230

CHAVANCE (E.), « Le nouveau régime des clauses d'indexation », *Loyers et copr.*, n°2, étude 2, fév. 2014

COSSALTER (Ph.), « La dignité en droit public français : l'ultime recours », *RGD*, Études et réflexions, 2014, n°4

DAMAS (N.), « Logement décent et liberté contractuelle », *AJDI*, 2010, p. 640

DELZANGLES (H.), « Le premier "recours climatique" en France : une affaire à suivre ! », *AJDA*, 2021, p. 217

DENISE (H.), DOMERGUE (M.), « Logement et énergie : lutter contre la précarité énergétique et participer à la transition écologique », *Informations sociales*, 2022/2, n°206, pp. 48-55

DESCUBES (L.), GOURDOU (J.), « Les apports de la loi ELAN aux droits de l'environnement et de l'énergie », *Rev. EEI*, n°7, juill. 2019, étude 11

DEVALIERE (I.), « Comment prévenir la précarité énergétique ? Situation actuelle et risques inhérents à la libéralisation du service de l'énergie », *Les Annales de la Recherche Urbaine*, n°103, sept. 2007, pp. 137-143

DOMERGUE (M.), TAOUSSI (L.), « Le mal-logement, déterminant sous-estimé de la santé », *La Santé en action*, n°437, sept. 2016, pp. 18-21

DOUENCE (M.), « Les collectivités territoriales et le plan de sobriété énergétique. Du discours aux actes. Ou plutôt l'inverse ? », *AJCT*, 2022, p. 413

DREVEAU (C.), « Locataires et bailleurs : effets de la concertation obligatoire », *Dalloz actualité - Immobilier*, 14 fév. 2014

DRIANT (J.-C.), « Quelle place pour l'habitat dans une nouvelle étape de la décentralisation ? », *Actualités Habitat*, n°1136, 15 janv. 2021, pp. 12-13

FABRE-MAGNAN (M.), « La dignité en Droit : un axiome », *RIEJ*, 2007, vol. 58, n°1, pp. 1-30

FOUILLAND (B.), « Contre la précarité énergétique, quel est le bon échelon ? », *Revue Projet*, 2013/3, n°334, pp. 38-42

FOURMON (A.), « Performance énergétique des bâtiments et financement(s) », *Droit et Ville*, 2024/2, n°98, pp. 325-352

FOURNOUX (DE) (L.), « Le principe d'accès aux (télé)services publics », *LPA*, 31 oct. 2022, n°10, p. 34

FRAYSSINET (M.-H.), « La clarification des compétences des collectivités territoriales ou l'improbable innovation », *Sciences de la société*, 81/2010, pp. 11-25

FUNK (M.), BENRADIA (I.), ROELANDT (J.-L.), « Santé mentale et soins de santé primaires : une perspective globale », *L'information psychiatrique*, 2014/5 (vol. 90), pp. 331-339

GAUDIN (S.), MARGIER (A.), « Les petits propriétaires, oubliés de la lutte contre l'habitat indigne ? », *Métropolitiques*, 13 fév. 2023

GIRAUDET (L.-G.), « Pourquoi le recours à l'éco-prêt à taux zéro est-il si faible ? », *Transitions. Les nouvelles Annales des Ponts et Chaussées*, 2021, n°1, pp. 128-133

GROSJEAN (J.), « Les stratégies des pays nordiques en matière de rénovation énergétique des logements », *Annales des Mines - Réalités industrielles*, 2022/2, mai 2022, pp. 85-89

GUINARD (D.), « Réflexions actuelles sur la notion de service public », *Regards croisés sur l'Économie*, 2007/2, n°2, pp. 36-43

GUYET (R.) :

- « Vers une territorialisation de la prise en charge de la précarité énergétique en Europe ? », *Métropolitiques*, 16 déc. 2024
- « Précarité énergétique et justice énergétique : un droit à l'énergie est-il pensable ? », *L'Europe en Formation*, 2015/4, n°378, pp. 126-145

IMBERT (P.-H.), « Droits des pauvres, pauvre(s) droit(s) ? Réflexions sur les droits économiques, sociaux et culturels », *RDP*, 1989, pp. 739-754

JANICOT (L.) :

- « Le principe d'égalité devant le service public », *RFDA*, 2013, p. 722
- & VERPEAUX (M.), « Les institutions et les compétences », *RFDA*, 2022, p. 397

KROLIK (CH.), « Du mouvement naturel à la production énergétique », *RJE*, 2016/4, n°41, pp. 708-728

LAMOUREUX (M.), « La performance énergétique des bâtiments à usage d'habitation », *Droit et Ville*, 2024/2, n°98, pp. 231-248

LA VAISSIERE (DE) (F.), « L'éradication des passoires thermiques, fantasme de technocrates ? », *Dalloz actualité*, 25 nov. 2022

LEROUSSEAU (N.), « L'exercice des compétences : de la contractualisation des aides à la pierre à la contractualisation des pouvoirs de police spéciale », *Droit et Ville*, 2014/2, n°78, pp. 13-30

LONG (M.) :

- « Le département après la loi NOTRe, un acte de décès non transformé », *AJDA*, 2015, p. 1912
- « Aides au financement et logement des personnes âgées », *RDSS*, 2019, p. 645
- « La loi 3DS : la fin du département-providence ? », *AJDA*, 2022, p. 412
- « La faute de l'État enfin reconnue pour carence dans le droit à l'hébergement d'urgence des étrangers en situation irrégulière », *AJDA*, 2023, p. 1018
- « Le point sur... les allocations et aides aux personnes âgées », *AJCT*, 2024, p. 543
- & RIHAL (H.), « La loi n°2024-317 du 8 avril 2024 portant mesures "pour bâtir la

- société du bien vieillir et de l'autonomie" », *RDSS*, 2024, p. 700
- LORMETEAU (B.), « Justice énergétique et inégalités : introduction à la vulnérabilité énergétique », *RJE*, 2021/3, vol. 46, pp. 541-558
- MALLE (M.-P.), « La maison des Noirs marrons de Guyane », *In Situ - Revue des patrimoines*, n°5, déc. 2004
- MAUROUX (A.), « Le crédit d'impôt dédié au développement durable : une évaluation économétrique », *Économie & Prévision*, 2014/1-2, n°204-205, pp. 89-117
- MAZEAUD (V.), « La constitutionnalisation du droit au respect de la vie privée », *Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel*, juin 2015, n°48, pp. 7-20
- MEILLERAND (M.-C.), NICOLAS (J.-P.), GARDON (S.), « Précarité énergétique et résilience territoriale : les acteurs des territoires face aux enjeux organisationnels d'une question multidimensionnelle », *Revue canadienne des sciences régionales*, vol. 46, n°1, 2023, pp. 77-85
- MONTECLER (DE) (M.-Ch.), « Pas de téléservice obligatoire sans solution de substitution », *Dalloz actualité*, 10 juin 2022
- MULLER-QUOY (I.), « Le département : une collectivité à abattre ? », *BJCL*, 2013, p. 643
- NAERT (D.), MEYNIER-MILLEFERT (M.), « Pourquoi la rénovation énergétique a-t-elle besoin d'une politique opérationnelle en matière de ressources humaines ? », *Annales des Mines - Réalités industrielles*, 2022/2, mai 2022, pp. 102-109
- PANDO (A.), « Logements insalubres : le Conseil d'Etat améliore les conditions de locations », *actu-juridique.fr*, 4 nov. 2024.
- PELLETIER (Ph.), « La rénovation énergétique des bâtiments, un marché en construction », *Annales des Mines - Réalités industrielles*, 2022/2, mai 2022, pp. 8-10
- PEYEN (L.), « Précarité énergétique : une question de droit(s) », *Droit et Ville*, 2024/2, n°98, pp. 205-229
- ROMBAUTS-CHABROL (T.), « Loi d'orientation des mobilités : de quoi "gouvernance" est-il le nom ? », *RJE*, 2020/1, vol. 45, pp. 11-21
- ROTOULLIE (J.-Ch.), « La loi du 8 novembre 2019 relative à l'énergie et au climat : une

nouvelle étape dans la lutte contre les "passoires thermiques" », *RDI*, 2020, p. 1

SAINT GENIEST (C.), FOURMON (A.), « Logement durable et transition écologique », *Loyers et copr.*, n°9, étude 10, sept. 2024, pp. 26-30

SCABORO (R.), « Le droit de propriété, un droit absolument relatif », *Droit et Ville*, 2013/2, vol. 76, pp. 237-255

SCHÜTZ (R.-N.), « Les droits fondamentaux du locataire de l'immeuble à usage d'habitation », *Dalloz actualité*, 29 janv. 2008

TIFINE (P.), « Droit administratif français », 5^{ème} partie, chapitre 2 : Services publics, sect. III, *RGD on line*, 2021, n°58290

TRUCHET (D.), « Unité et diversité des "grands principes" du service public », *AJDA*, 1997, p. 38

ZAOUCHE-GAUDRON (CH.), SANCHOU (P.), « Introduction », *Empan*, 2005/4, n°60, pp. 10-13

ZAVOLI (PH.), « Associations de défense de l'environnement : moteurs de la justice environnementale face au juge administratif », doss. « Verdissement du contentieux des opérations », *Opérations immobilières*, n° 173, 18 mars 2025, pp. 43-46

ZITOUNI (F.) :

- & THIOUNE (V.), « Le traitement de la précarité énergétique dans les PCET », *Droit et Ville*, 2011/1, n°71, pp. 63-73
- « L'éradication de la précarité énergétique, enjeu du développement durable », *Les Notes du Pôle*, 15 sept. 2012
- « Compétence logement (État et collectivités locales) », mise à jour DRIANT (J.-C.), *Politique du logement*, juill. 2021

2 – Presse professionnelle et spécialisée

ALEMANY (J.) *et al.*, « Nous, élus, appelons les collectivités à nous rejoindre dans la lutte contre la précarité énergétique ! », *Le Courrier des maires et des élus locaux*, 18 avr. 2024

ALVAREZ (C.), FABRE-SOUNDRON (M.), « Remaniement : mais où est passé le ministère de la transition énergétique ? », *Novethic*, 11 janv. 2024

CONERARDY (D.), ADERNO (A.), « Mon Accompagnateur Rénov' convaincra-t-il les ménages de réaliser leurs travaux de rénovation énergétique ? », *Le Courrier des maires et des élus locaux*, 8 déc. 2023

DESCAMPS (O.) :

- « Bâtiments publics : le travail de rénovation énergétique ne fait que commencer », *Gaz. cnes*, 14 avr. 2023
- « France Rénov' : le service public de l'efficacité énergétique sur le gril », *Gaz. cnes*, 7 sept. 2023

DRIANT (J.-C.), « Quelle place pour l'habitat dans une nouvelle étape de la décentralisation ? », *Actualités Habitat*, n°1136, 15 janv. 2021, pp. 12-13

FOURNIER (C.), « Doubler les financements climatiques, un effort atteignable : les chiffres à retenir dans une infographie », *Novethic*, 23 fév. 2024

GARDERE (A.), « Le logement, une compétence intercommunale protéiforme », *Le Courrier des maires et des élus locaux*, 22 avr. 2022

LAZAROVA (R.) :

- « Les collectivités se mobilisent en amont des factures d'énergie impayées », *Gaz. cnes*, 1er déc. 2022
- « De nouveaux outils pour lutter contre la précarité énergétique ? », *Gaz. cnes*, 24 nov. 2023

LEFEBVRE DALLOZ, « Les copropriétés particulièrement ciblées par la loi pour la rénovation de l'habitat dégradé », *La Quotidienne*, 9 juill. 2024

LEMAIRE (P.), DALARUN (A.), MEYNIEL (J.), LAVERDIERE (F.), « Transition écologique et ruralité : pourquoi les Départements doivent être moteurs malgré l'absence de compétence », *Gaz. cnes*, 9 fév. 2021

MARTIN (J.), « Rénovation énergétique : quand l'Union européenne s'en mêle », *25 millions de propriétaires et vous*, n°572, mars 2023

MARTIN (L.), « Précarité énergétique des ménages : le programme Slime à disposition des collectivités », *Gaz. cnes*, 17 mars 2023

MOUVEMENT PACT ARIM, « La décence du logement. Un progrès pour la dignité », *Les cahiers pratiques du Mouvement Pact Arim*, 2004

RAMOGNINO (Ph.), « Le service public France Rénov' cherche un modèle économiquement durable », *Acteurs publics*, 30 nov. 2023

REY (S.), BUFFET (S.), « Lutte contre l'habitat indigne : ce qui change en 2021 », *Gaz. cnes*, 6 janv. 2021

RIVOIRE (B.), « La rénovation énergétique du bâti public, un devoir d'exemplarité », *Le Courrier des maires et des élus locaux*, 25 nov. 2022

SERVONNAT (L.), « Mon accompagnateur rénov : ce qu'en pense le milieu de la rénovation », *Journal du bâtiment et des TP sur mesinfos.fr*, 17 janv. 2024

SNASLI (J.), « L'inspecteur de salubrité : sur tous les fronts, de l'habitat indigne à la qualité de l'air », *Gaz. cnes*, 16 juin 2022

ZIGNANI (G.), « Lutte contre l'habitat indigne : mise en œuvre de l'astreinte administrative », *Gaz. cnes*, 8 nov. 2016

3 – Policy briefs

CHANCEL (L.), ERARD (T.), SAUJOT (M.), « Quelle stratégie de lutte contre la précarité énergétique ? Propositions pour une politique de transition écologique et sociale », *Policy Brief - IDDRI*, n°02/2015, avr. 2015

HALLOUET (B.), « Faire de la rénovation énergétique des bâtiments une priorité pour la prochaine législature européenne (2024-2029) », *Confrontations Europe*, 18 déc. 2023

INSTITUT MONTAIGNE, « Europe : agir ensemble pour la décarbonation », rapport, sept. 2021

INSTITUT NEGAWATT, « Résorber la précarité énergétique et rénover les passoires thermiques – Solutions innovantes et prêtes à déployer pour rendre accessible à tous la rénovation performante des maisons individuelles », rapport, juin 2018

MAGDALINSKI (E.), DELAIR (M.), PELLERIN-CARLIN (Th.), « L'Europe a besoin d'une stratégie politique pour mettre fin à la précarité énergétique », *Policy Paper de l'Institut Jacques Delors*, n°259, fév. 2021

NOTRE AFFAIRE A TOUS, « Précarité énergétique », *Impacts*, n°19, 23 juin 2022

PYE (S.), DOBBINS (A.) *et al.*, « *Energy poverty and vulnerable consumers in the energy sector across the EU: analysis of policies and measures* », Policy Report, mai 2015

ROUGETET (Y.), BENTOLILA (S.), « Pour un service public de la rénovation », *Institut Rousseau*, 14 avr. 2021

SAUJOT (M.), « La mobilité, l'autre vulnérabilité énergétique », *Policy Brief - IDDRI*, n°05/2012, mars 2012

SENS DU SERVICE PUBLIC, « Le service public : une idée d'avenir », Manifeste, 28 janv. 2022

VI – DOCUMENTATIONS TECHNIQUES, DOCUMENTS D'INFORMATION ET DOSSIERS DE PRESSE

ACAD,

« Concertation publique France Rénov'. Contribution du réseau ACAD », juin 2023

AMORCE,

« Stratégies territoriales de résorption de la précarité énergétique - PACTE -15 % », note de présentation, nov. 2020

ANAH,

« Traiter l'habitat indigne », *Les Cahiers de l'Anah*, hors-série n°5, oct. 2024

ANIL,

- « Réquisition des logements vacants avec attributaire », analyses juridiques n°2012-19, à jour au 5 mars 2013
- « Rénovation énergétique des bâtiments : le tiers financement », analyses juridiques n°2015-36, à jour au 11 fév. 2016
- « Plan départemental d'action pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées », analyses juridiques n°2017-19, à jour au 21 nov. 2017
- « Habitat indigne : note de jurisprudence en matière pénale », à jour au 12 déc. 2019
- « Lutte contre l'habitat indigne : harmonisation et simplification des polices », analyses juridiques n°2020-19, à jour au 29 déc. 2020
- « Expérimentation de l'encadrement du niveau des loyers dans les zones tendues », analyses juridiques n°2019-03, à jour au 7 juin 2021

- « Encadrement de l'évolution et du niveau des loyers dans les zones tendues », analyses juridiques n°2015-13, à jour au 3 sept. 2021
- « Mon Accompagnateur Rénov' », analyses juridiques n°2022-09, à jour au 12 janv. 2023
- « Ma Prime Logement décent », analyses juridiques n°2024-08, à jour au 12 avr. 2024

ANRU,

« Le renouvellement urbain, quelle histoire ! », *En Villes*, hors-série, oct. 2023

AUDOUX (L.), MALLEMANCHE (C.), PREVOT (P.),

« Une pauvreté marquée dans les DOM, notamment en Guyane et à Mayotte », *INSEE Première*, n°1804, 1^{er} juill. 2020

ASSOCIATION NEGAWATT,

« Pourquoi et comment rendre obligatoire la rénovation énergétique des bâtiments en France ? », note d'analyse, mise à jour en avr. 2020

COUR DES COMPTES,

- « Restaurer la cohérence de la politique du logement en l'adaptant aux nouveaux défis », note « Les enjeux structurels pour la France », coll. Entités et politiques publiques, nov. 2021
- « Assurer la cohérence de la politique du logement face à ses nouveaux défis », notes thématiques « Contribution à la revue des dépenses publiques », juill. 2023

CLER,

- « Contribution sur l'accompagnateur rénov' : pour un accompagnement à la rénovation énergétique au service de l'intérêt général », juill. 2021
- « Pour une meilleure articulation des acteurs de la mise en œuvre du service public de la rénovation de l'habitat », 2022
- « Justice sociale et climatique : même combat ! », *Notre énergie*, n°138, printemps 2023

DEVALIERE (I.), BRIANT (P.), ARNAULT (S.),

« La précarité énergétique : avoir froid ou dépenser trop pour se chauffer », *Insee Première*, n°1351, 17 mai 2011

DIRECTION DE L'INITIATIVE PARLEMENTAIRE ET DES DELEGATIONS,

« Législation comparée. Note sur la rénovation énergétique des logements », LC 321, juill. 2023

FAACK (G.), GIRAUDET (L.-G.),

« Efficacité énergétique des logements : rénover l'action publique », *Les notes du Conseil d'analyse économique*, n°81, juin 2024

FEDERATION DES OPH,

« Édito », *La lettre institutionnelle Éclairage*, n°6, fév. 2023

FONDATION ABBE PIERRE,

- « Partie 1 - Synthèse de l'enquête menée dans les territoires des agences régionales de la Fondation Abbé Pierre », in *Les inégalités territoriales et le mal-logement* (dir. FONDATION ABBE PIERRE), colloque organisé le 5 nov. 2019 à Lille, *Les cahiers du logement*, 2020
- « L'accompagnement des personnes en situation d'habitat indigne. L'exemple d'une démarche globale auprès de propriétaires occupants », *Les cahiers du logement*, sept. 2017

FRANCE RENOV',

« Pour un pacte territorial entre l'État et les collectivités sur le service public de la rénovation de l'habitat France Rénov' », dossier de concertation, mai 2023

FRANCE NATION VERTE,

« Accélérer la décarbonation du secteur du bâtiment », dossier de concertation, juin 2023

GOVERNEMENT,

- MINISTERE DE LA TRANSITION ECOLOGIQUE ET SOLIDAIRE, « Paquet solidarité climatique. Quatre mesures écologiques et solidaires », dossier de presse, 19 sept. 2017
- MINISTERE DES OUTRE-MER, « Plan logement Outre-mer, 2019-2022 », version du 27 nov. 2019
- MINISTERE DE LA TRANSITION ECOLOGIQUE, « Notice explicative. Arrêté du 8 octobre 2021 modifiant la méthode de calcul et les modalités d'établissement du diagnostic de performance énergétique »
- MINISTERE DU TRAVAIL, DE LA SANTE, DES SOLIDARITES ET DES FAMILLES, Pacte des Solidarités, « Présentation aux acteurs », 18 sept. 2023

ILAU-IDF,

METTETAL (L.), « Les pratiques énergétiques des ménages périurbains », *Note rapide de l'ILAU-IDF*, n°492, nov. 2009

INSEE,

- « La flambée des prix de l'énergie : un effet sur l'inflation réduit de moitié par le

"bouclier tarifaire" », *Insee Analyses*, n°75, sept. 2022

- BECK (S.), MASSON (K.), MORA (V.), PRUSSE (S.), « Une estimation du taux de vulnérabilité énergétique des ménages pour le logement », *Insee*, n°2025-01

INTERCOMMUNALITÉS DE FRANCE,

« Rénovation énergétique des logements du parc privé. Les enjeux pour les intercommunalités », *Focus Habitat*, juin 2021

LA FABRIQUE ECOLOGIQUE,

« Le défi de la rénovation énergétique des logements. Comment amplifier le passage à l'acte des ménages », n°2, sept. 2014

LEPESANT (G.),

« La politique énergétique européenne face à la crise provoquée par l'invasion de l'Ukraine par la Russie », *SciencesPo*, avr. 2022

MEDIATEUR DE L'ENERGIE,

- « Baromètre Énergie-Info du médiateur national de l'énergie », Vague 13, 2019
- « Baromètre énergie-info 2024 du médiateur national de l'énergie », synthèse de l'enquête réalisée par l'institut d'études .becoming, 4 nov. 2024

NOMADEIS,

DUTREIX (N.), BAECHER (C.), PIANU (B.), COLLOMB (E.), « Figure(s) de la précarité énergétique », synthèse réalisée par Nomadéis, *éd. du PUCA*, juin 2014

ONPE,

- BAIR (S.), BELAÏD (F.), TEISSIER (O.), DEVALIERE (I.), « Quantifier et caractériser les ménages en précarité énergétique », *ONPE, CSTB*, 2015
- Revue bibliographique "Conséquences, Usages et Coûts induits de la précarité énergétique", 2017
- BESLAY (CH.), GOURNET (R.), « Parcours et pratiques des ménages en précarité énergétique. Enquête auprès de 30 ménages », réalisée pour le compte de l'ONPE, 2018
- « Santé et précarité énergétique. Revue des approches existantes pour l'analyse des impacts de la précarité énergétique sur la santé des populations », 2019
- « Tableau de bord de la précarité énergétique », éd. 2019 (2^e semestre)
- « Tableau de bord de la précarité énergétique », éd. déc. 2024

ONRE,

- LE SAOUT (R.), MESQUI (B.), RATHLE (J.-Ph.), « Le parc de logements par classe de performance énergétique au 1^{er} janvier 2022 », juill. 2022

- BABA-MOUSSA (W.), RIBON (O.), « Le parc de logements par classe de performance énergétique au 1^{er} janvier 2024 », déc. 2024

UNCCAS,

« Précarité énergétique : comment les CCAS/CIAS agissent, de l'accès aux droits à l'accompagnement global », *Enquête & Observation*, 2017

RESEAU RAPPEL,

- BLAVIER (A.), DIMITROPOULOS (F.), FARACO (B.), MOISAN (M.), « Précarité énergétique. État de lieux et propositions d'actions », *Réseau RAPPEL*, mars 2011
- « Focus Précarité énergétique », *Bulletin d'information du réseau RAPPEL*, n°12, déc. 2013
- « Habitat indigne et précarité énergétique », compte-rendu de la 5^{ème} rencontre d'experts du RAPPEL, 10 juin 2014
- Compte rendu d'intervention lors de la 10^{ème} rencontre d'experts du RAPPEL intitulée « Organisation de l'action publique territoriale : Compétences et missions en lien avec la lutte contre la précarité énergétique », 16 mai 2019
- « La lutte contre la précarité énergétique. Au cœur de l'action des collectivités territoriales », *La Lettre du réseau RAPPEL aux professionnels de la précarité énergétique*, n°22, mai 2020
- « Piqûre du RAPPEL », *Lettre annuelle d'information du réseau RAPPEL*, n°6, janv. 2023

TERRA NOVA,

« Lutte contre la précarité énergétique : en finir avec les demi-mesures », note JALU (M.), GUILLOU (A.), 1^{er} mars 2017

VII – AVIS, ETUDES, RAPPORTS

ADEME,

« Financer la rénovation énergétique performante des logements. Propositions d'orientation des politiques publiques (2022-2027) pour un parc "BBC rénovation" ou équivalent en 2050 », rapport final, oct. 2022

AMBROSE (P.), DAVIDSON (M.), NICOL (S.), ORMANDY (D.), ROYS (M.),

« *The real cost of poor housing* », *IHS BRE Press*, 2010, 1^{ère} éd.

ANAH,

« Impact carbone des rénovations énergétiques », rapport d'étude réalisé par Pouget Consultants, oct. 2023

ANCOLS,

« Étude sur la rénovation des passoires thermiques dans le logement social », rapport final de l'étude, fév. 2024

AG2R LA MONDIALE,

« Les risques sanitaires de la précarité énergétique. Synthèse des travaux de recherche et études réalisées dans le domaine », nov. 2018

ASSEMBLEE NATIONALE,

- Rapport n°1455, tome 1 (2003-2004) de MM. Claude EVIN et François D'AUBERT, fait au nom de la commission d'enquête sur les conséquences sanitaires et sociales de la canicule, enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 25 fév. 2004
- Rapport d'information n°3871 (2020-2021) déposé par la mission d'information sur la rénovation thermique des bâtiments et présenté par M. Vincent DESCŒUR et Mme Marjolaine MEYNIER-MILLEFERT, fait au nom de la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire, enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 10 fév. 2021
- Rapport n°4232 de M. Sébastien JUMEL, fait au nom de la commission des affaires économiques sur la proposition de résolution européenne relative à la reconnaissance d'une « exception énergétique » au sein de l'Union européenne, enregistré à la présidence de l'Assemblée nationale le 9 juin 2021
- Compte rendu de la deuxième séance du jeudi 19 janvier 2023, XVIe législature, session ordinaire (2022-2023), à propos de la facilitation du financement des travaux de rénovation énergétique des bâtiments publics
- Rapport d'information n°1700 (2023-2024) déposé par la mission d'information commune sur la rénovation thermique des bâtiments et présenté par Mmes Julie LAERNOES et Marjolaine MEYNIER-MILLEFERT, enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 4 oct. 2023
- Rapport d'information n°1720 (2023-2024) de M. David VALENCE, fait au nom de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation sur la décentralisation de la politique du logement, à la suite des rencontres organisées le 29 juin 2023 par la délégation, enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 11 oct. 2023
- Compte rendu de réunion n°9 (2023-2024) de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation, 12 déc. 2023
- Rapport d'information n°2706 (2023-2024) de Mmes Véronique LOUWAGIE et

Annie VIDAL, fait par le Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques, sur l'évaluation de l'adaptation des logements aux transitions démographique et environnementale, enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 30 mai 2024

ANIL,

ABER (A.), DUBOIS-JOYE (O.), LEFAY (E.), PERSET (L.), « Rénovation énergétique : Enjeux, intérêt à agir et adhésion des particuliers, et prise en compte dans les politiques de l'habitat », étude ANIL&ADIL (dir. DUBOIS-JOYE (O.)), mai 2024

CHAIRE HOPE,

SAHEB (Y.), « Précarité énergétique & Précarité des mobilités. États des lieux en Europe et en France », nov. 2021

CHANUT (J.), CLAUSTRE (R.),

« Explorer l'obligation de rénovation énergétique dans le secteur résidentiel », rapport remis à PELLETIER (PH.), Tome 1 - Propositions, juin 2013

CNLE,

« Faire de la transition un levier de l'inclusion sociale. L'impact social de l'écologie », rapport, juin 2024

COUR DES COMPTES,

- « Le logement dans les départements et régions d'outre-mer », rapport public thématique, sept. 2020
- « La décentralisation 40 ans après », rapport public annuel, mars 2023
- « Le soutien aux logements face aux évolutions climatiques et au vieillissement de la population », communication au Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques (CEC) de l'Assemblée nationale, oct. 2023
- « Les mesures exceptionnelles de lutte contre la hausse des prix de l'énergie », rapport public thématique, coll. Entités et politiques publiques, mars 2024
- « La mise en œuvre du diagnostic de performance énergétique », rapport public thématique, coll. Entités et politiques publiques, juin 2025

COMMISSARIAT GENERAL AU DEVELOPPEMENT DURABLE,

- « Simuler l'impact social de la précarité énergétique : le modèle Prometheus (PROgramme de Microsimulation des Énergies du Transport et de l'Habitat pour ÉvalUations Sociales), Usages et méthodologie », Études&documents, n°138, fév. 2016
- PARENT (C.), « La précarité énergétique : très légère hausse estimée en 2018 », Commissariat général au développement durable, coll. Théma essentiel, déc. 2019

- LEZEC (F.), PEREZ (F.), TREVIEN (C.), « Le quart des ménages les plus aisés à l'origine de 35 % des émissions de gaz à effet de serre des mobilités », Commissariat général au développement durable, coll. Datalab essentiel, 6 juill. 2023

CONSEIL D'ETAT,

« L'usager du premier au *dernier kilomètre* de l'action publique : un enjeu d'efficacité et une exigence démocratique », étude annuelle, 2023

CONSEIL ECONOMIQUE ET SOCIAL,

- « Grande pauvreté et précarité économique et sociale », rapport présenté au nom du Conseil économique et social par M. Joseph WRESINSKI, adopté le 11 fév. 1987, JORF du 28 fév. 1987, n°6
- « Quelles transitions énergétiques pour les Outre-mer ? », rapporteurs ANDRE (A), HAFIDOU (N.), avis, mars 2024

CONVENTION CITOYENNE POUR LE CLIMAT,

« Les propositions de la Convention Citoyenne pour le Climat », rapport, version corrigée du 29 janv. 2021

DEFENSEUR DES DROITS,

- « Dématérialisation et inégalités d'accès aux services publics », rapport, 2019
- « Dématérialisation des services publics : trois ans après, où en est-on ? », rapport, 2022

DE QUERO (A.), LAPOSTOLET (B.),

« Plan Bâtiment Grenelle. Rapport du groupe de travail Précarité énergétique présenté par Philippe Pelletier », 15 déc. 2009

DIRECTION DE LA RECHERCHE, DES ETUDES, DE L'EVALUATION ET DES STATISTIQUES,

PERRON-BAILLY (E.), « Précarité énergétique : comment mesurer la sensation de froid ? », *Études & Résultats*, n°1053, fév. 2018

EUROFOUND,

« *Inadequate Housing in Europe : costs and consequences* », août 2016

EPEE,

« Diagnostic des causes et conséquences de la précarité énergétique en Belgique, Espagne, France, Italie et Royaume-Uni », *EPEE project*, 2009

FONDATION ABBE PIERRE,

- « L’habitat indigne », étude réalisée par FORS-Recherche sociale (BENJAMIN (I.), FAURE (J.), VANONI (D.)), *Les Cahiers du mal-logement*, déc. 2005
- « L’état du mal-logement en France », *21^e rapport annuel*, 2016
- « L’état du mal-logement en France », *26^e rapport annuel*, 2021
- « L’état du mal-logement en France », *27^e rapport annuel*, 2022
- « L’état du mal-logement en France », *28^e rapport annuel*, 2023
- « Précarité énergétique d’été. Une nouvelle forme de mal-logement », juin 2023
- « L’état du mal-logement en France », *29^{ème} rapport annuel*, 2024
- « L’état du mal-logement en France », *30^{ème} rapport annuel*, 2025

GIUBILEI (TH.), PEAGE (C.), LE LOUP (L.),

« Synthèse : 16 propositions pour mettre fin à la précarité énergétique dans l’Union européenne », *Confrontations Europe*, 20 avr. 2022

GOVERNEMENT,

- PLAN BATIMENT DURABLE, « Financements de la rénovation énergétique des logements privés et déploiement du tiers-financement : état des lieux et perspectives », rapport remis à la ministre du Logement et de l’Habitat durable par Philippe Pelletier, 21 mars 2017
- Rapport au Premier ministre, « "Louer en confiance" - 37 propositions pour un développement équilibré et conforme à l’intérêt général du parc locatif privé », par le député M. Mickaël NOGAL, juin 2019
- Rapport au Premier ministre et au ministre chargé de la Ville et du Logement, « Simplifier les polices de l’habitat indigne. Promouvoir l’habitabilité durable pour tous », par le député M. Guillaume VUILLETET, oct. 2019
- « Rapport pour une réhabilitation énergétique massive, simple et inclusive des logements privés », remis au Gouvernement par M. Olivier SICHEL, mars 2021
- MINISTERE DE LA TRANSITION ECOLOGIQUE, « Rapport du compte du logement 2020 », sept. 2021
- RAVIGNON (B.), BLAISON (E.), SPERRY (A.), « Coût des normes et de l’enchevêtrement des compétences entre l’État et les collectivités : évaluation, constats et propositions », rapport édité par le Ministère de l’Économie, des Finances et de la Souveraineté industrielle et numérique et le Ministère de l’Intérieur et des Outre-mer, mai 2024

HAUT CONSEIL POUR LE CLIMAT,

- « Redresser le cap, relancer la transition », rapport annuel, juill. 2020
- « Rénover mieux : leçons d’Europe », réponse à la saisine du Gouvernement, nov. 2020

HAUT CONSEIL DE LA SANTE PUBLIQUE,

« Les inégalités sociales de santé : sortir de la fatalité », déc. 2009

INTERCOMMUNALITES DE FRANCE,

« Pour une décentralisation de l'habitat en faveur des territoires », rédaction DELPECH (C.), sept. 2023

NOS SERVICES PUBLICS,

« Le rapport sur l'état des services publics », éd. 2024

OBSERVATOIRES REGIONAUX,

- HOST (S.), GRANGE (D.), METTETAL (L.), DUBOIS (U.), « Précarité énergétique et santé : état des connaissances et situation en Île-de-France », étude publiée par l'Observatoire régional de santé Île-de-France, mai 2014
- OBSERVATOIRE REGIONAL DE L'ENERGIE ET DU CLIMAT (OREC) GUADELOUPE, « La précarité énergétique en Guadeloupe. Une approche socio-anthropologique pour une définition de la précarité énergétique en milieu tropical », par BROUSSIN (J.), janv. 2018

ONPE,

- BESLAY (CH.), GOURNET (R.), « Les méthodes de détection et de traitement des ménages en précarité énergétique par les CCAS/Appui sur trois études de cas », rapport final réalisé pour le compte de l'ONPE, fév. 2018
- « Coûts et bénéfices pour la santé de la rénovation énergétique en France », 23 nov. 2018
- « Qui sont les ménages en précarité énergétique dans le parc social ? », Étude thématique, 2019
- Qui sont les ménages en précarité énergétique dans les Territoires d'Outre-Mer ? », Étude thématique, 2019

SENAT,

- Rapport d'information n°88 (2006-2007) de M. Henri TORRE, fait au nom de la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation sur le logement en outre-mer, déposé le 23 nov. 2006
- Rapport d'information n°399 (2017-2018) de M. Philippe DALLIER, fait au nom de la commission des finances sur l'enquête de la Cour des comptes sur le programme « Habiter mieux », enregistré à la Présidence du Sénat le 4 avr. 2018
- Rapport n°522 (2022-2023) fait par Mme Dominique ESTROSI SASSONE au nom de la commission des affaires économiques sur la proposition de loi visant à résorber la précarité énergétique, enregistré à la Présidence du Sénat le 12 avr. 2023

- Comptes rendus de la commission d'enquête « Rénovation énergétique » pour les 9-10-11 mai 2023
- Rapport d'information n°800 (2022-2023) de M. Jean-Marie MIZZON et Mme Nadège HAVET, fait au nom de la mission d'information sur « Le bâti scolaire à l'épreuve de la transition écologique », enregistré à la Présidence du Sénat le 28 juin 2023
- Rapport n°811 (2022-2023) de Mme Dominique ESTROSI SASSONE et M. Guillaume GONTARD, fait au nom de la commission d'enquête sur l'efficacité des politiques publiques en matière de rénovation énergétique, enregistré à la Présidence du Sénat le 29 juin 2023

SIA PARTNERS,

« Coûts et bénéfices d'un plan de rénovation des passoires énergétiques à l'horizon 2025 », étude économique menée pour les membres de l'initiative « Rénovons ! », fév. 2017

VIII – GUIDES ET LIGNES DIRECTRICES

ADEME,

- « Agir contre la précarité énergétique. Une boîte à outils pour les collectivités locales et territoriales », coll. Habitat, Solidarité, Maîtrise de l'Énergie, sept. 2009
- « Guide d'orientation des particuliers face aux fraudes à la rénovation énergétique », coll. Clés pour Agir, sept. 2023

AMORCE,

« Vers des stratégies territoriales de résorption de la précarité énergétique », réf. ENP55, fév. 2018

ANAH,

- « Guide des missions du pacte territorial France Rénov' pour la mise en œuvre du service à compter du 1^{er} janvier 2025 », 8 mars 2024
- « L'Anah : un partenaire clé pour la revitalisation des territoires. Construire une politique d'amélioration de l'habitat privé avec l'Anah », mai 2024

CLER - RESEAU POUR LA TRANSITION ENERGETIQUE,

« Décret décence. Comment l'appliquer ? Mode d'emploi pour les collectivités locales », coll. Agir, sept. 2024

FRANCE RENOV',

- « Les aides financières en 2024 », éd. fév. 2024
- « Les aides financières en 2025 », éd. mars 2025

RESEAU RAPPEL,

- « Quels dispositifs pour accompagner les ménages en précarité énergétique ? », éd. juill. 2020
- « Financer les actions de lutte contre la précarité énergétique - Guide pratique du réseau RAPPEL », mai 2021

IX – SITES EN LIGNE

<https://www.actu-environnement.com/>
<https://www.ademe.fr/>
<https://www.amf.asso.fr/>
<https://www.anah.gouv.fr/>
<https://anct.gouv.fr/>
<https://www.anil.org/>
<https://www.avise.org/>
<https://bailrenov.fr/>
<https://www.banquedesterritoires.fr/>
<https://www.batiactu.com/>
<https://caf.fr/>
<https://www.caissedesdepots.fr/>
<https://www.capital.fr/>
<https://www.cdc-habitat.fr/nous-decouvrir>
<https://www.cerema.fr/fr>
<https://cler.org/>
<https://cnil.fr/fr>
https://commission.europa.eu/index_fr
<https://www.conseil-etat.fr/>
<https://www.consilium.europa.eu/fr/council-eu/>
<https://www.conventioncitoyennepourleclimat.fr/>
<https://cor.europa.eu/fr>
<https://departements.fr/>
<https://www.ecologie.gouv.fr/>
<https://www.economie.gouv.fr/>
<https://www.economie.gouv.fr/dgccrf>
<https://www.edf.fr/>
<https://www.effy.fr/>
<https://www.engie.fr/>
<https://www.energie-mediateur.fr/>
<https://www.euractiv.fr/>
<https://www.europarl.europa.eu/portal/fr>

<https://www.ffbatiment.fr/>
<https://www.fondationpourlelogement.fr/>
<https://france-renov.gouv.fr/>
<https://www.hellio.com/>
<https://www.humanite.fr/>
<https://www.insee.fr/fr/accueil>
<https://www.intercommunalites.fr/>
<https://www.lemonde.fr/>
<https://www.lemoniteur.fr/>
<https://www.leparisien.fr/>
<https://www.lesechos.fr/><https://www.lesslime.fr/>
<https://www.liberation.fr/>
<https://www.monparcours handicap.gouv.fr/>
<https://onpe.org/>
<https://www.outrre-mer.gouv.fr/>
<https://www.planbatimentdurable.developpement-durable.gouv.fr/>
<https://politiquedulogement.com/>
<https://www.precarite-energie.org/>
<https://sante.gouv.fr/>
<https://www.seban-associes.avocat.fr/>
<https://www.service-public.fr/>
<https://signal-logement.beta.gouv.fr/>
<https://soliha.fr/>
<https://www.touteurope.eu/>
<https://www.vie-publique.fr/>
<https://www.who.int/fr>
<https://www.wikiterritorial.cnfpt.fr/xwiki/bin/view/Main/>

TABLE DES TEXTES JURIDIQUES

La présente table comprend l'ensemble des textes juridiques cités dans le travail de thèse

I – ACTES DE DROIT INTERNATIONAL

Déclaration universelle des droits de l'homme du 10 décembre 1948

Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales du 3 septembre 1953

Charte sociale européenne du 18 octobre 1961

Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels du 16 décembre 1966

Convention internationale des droits de l'enfant adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies le 20 novembre 1989

Traité international adopté le 12 déc. 2015 à l'occasion de la Conférence des Nations Unies sur les changements climatiques (COP21)

II – ACTES DE DROIT DE L'UNION EUROPÉENNE

ACTES DE LA NOMENCLATURE

1 – Traités

Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne du 7 décembre 2000

Traité de Lisbonne modifiant le traité sur l'Union européenne, le traité instituant la Communauté européenne et certains actes connexes, signé à Lisbonne le 13 déc. 2007 et entré en vigueur le 1^{er} déc. 2009

2 – Règlements européens

Règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avr. 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère

personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE (règlement général sur la protection des données), JOUE L 119 du 4 mai 2016, p. 1

Règlement (UE) 2021/1119 du Parlement européen et du Conseil du 30 juin 2021 établissant le cadre requis pour parvenir à la neutralité climatique et modifiant les règlements (CE) n°401/2009 et (UE) 2018/1999 (« Loi européenne sur le climat »), JOUE L 243/1 du 9 juill. 2021

3 – Directives européennes

Directive 2002/91/CE du Parlement européen et du Conseil du 16 déc. 2002 sur la performance énergétique des bâtiments, JOCE L 1/65 du 4 janv. 2003

Directive 2006/123/CE du Parlement européen et du Conseil du 12 déc. 2006 relative aux services dans le marché intérieur, JOUE 376/36 du 27 déc. 2006

Directive 2009/73/CE du Parlement européen et du Conseil du 13 juill. 2009 concernant des règles communes pour le marché intérieur du gaz naturel et abrogeant la directive 2003/55/CE, JOUE L 211/94 du 14 août 2009

Directive (UE) 2012/27/UE du Parlement européen et du Conseil du 25 oct. 2012 relative à l'efficacité énergétique, modifiant les directives 2009/125/CE et 2010/30/UE et abrogeant les directives 2004/8/CE et 2006/32/CE, JOUE L 315/1 du 14 nov. 2012

Directive (UE) 2019/944 du Parlement européen et du Conseil du 5 juin 2019 concernant des règles communes pour le marché intérieur de l'électricité et modifiant la directive 2012/27/UE (refonte), JOUE L 158/125 du 14 juin 2019

Directive (UE) 2023/1791 du Parlement européen et du Conseil du 13 sept. 2023 relative à l'efficacité énergétique et modifiant le règlement (UE) 2023/955 (refonte), JOUE L 231/1 du 20 sept 2023

Directive (UE) 2024/1275 du Parlement européen et du Conseil du 24 avr. 2024 sur la performance énergétique des bâtiments (refonte), JOUE L du 8 mai 2024

4 – Décision

Décision 92/521/CEE de la Commission du 27 oct. 1992, relative à une procédure au titre de l'article 85 du traité CEE (IV/33.384 et 33.378 - Distribution des forfaits touristiques lors de la coupe du monde de football 1990), point (43), JO n° L 326 du 12 nov. 1992, pp. 0031-0042

5 – Recommandation

Recommandation (UE) 2023/2407 de la Commission du 20 oct. 2023 sur la précarité énergétique, JOUE L 2023/2407 du 23 oct. 2023

ACTES HORS NOMENCLATURE

1 – Commission européenne

a- Communications

Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, « Plan 2011 pour l'efficacité énergétique », COM(2011) 109 final, 8 mars 2011

Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, « Une vague de rénovations pour l'Europe : verdir nos bâtiments, créer des emplois, améliorer la qualité de vie », COM(2020) 662 final, 14 oct. 2020

b- Propositions de directives

Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil du 30 nov. 2016 modifiant la directive 2010/31/UE sur la performance énergétique des bâtiments

Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil du 15 déc. 2021 sur la performance énergétique des bâtiments (refonte), COM/2021/802 final

Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil du 15 juin 2022 modifiant la directive (UE) 2018/2001 relative à la promotion de l'utilisation de l'énergie produite à partir de sources renouvelables, la directive 2010/31/UE sur la performance énergétique des bâtiments et la directive 2012/27/UE relative à l'efficacité énergétique, COM(2022) 222 final

c- Rapports

COMMISSION EUROPEENNE, « Vers une Europe durable à l'horizon 2030 », document de réflexion, 30 janv. 2019

2 – Parlement européen

Amendements du Parlement européen, adoptés le 14 mars 2023, à la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil sur la performance énergétique des bâtiments (refonte) (COM(2021)0802 - C9-0469/2021 - 2021/0426(COD)), P9_TA(2023)0068

3 – Acte interinstitutionnel

Socle européen des droits sociaux du 17 nov. 2017

4 – Comité (européen) des régions

Avis du Comité des régions, « Une énergie abordable pour tous », 2 avr. 2014, recommandation politique n°1, JOUE C-174/15, 7 juin 2014

Avis du Comité européen des régions, « La gouvernance à plusieurs niveaux et la coopération transsectorielle pour lutter contre la précarité énergétique », JO du 29 nov. 2019, n°C404, p. 0053

III – ACTES DE DROIT NATIONAL FRANÇAIS

1 – Textes à valeur constitutionnelle

La Constitution du 4 oct. 1958 et son Préambule

2 – Lois

Loi du 13 avr. 1850 relative au logement insalubre

Loi n°48-1360 du 1^{er} sept. 1948 portant modification et codification de la législation relative aux rapports des bailleurs et locataires ou occupants de locaux d'habitation ou à usage professionnel et instituant des allocations de logement, JORF du 2 sept. 1948

Loi n°65-557 du 10 juill. 1965 fixant le statut de la copropriété des immeubles bâtis, JORF du 11 juill. 1965

Loi n°70-643 du 17 juill. 1970 tendant à renforcer la garantie des droits individuels des citoyens, JORF du 19 juill. 1970

Loi n°74-908 du 29 octobre 1974 relative aux économies d'énergie, JORF du 31 octobre 1974

Loi n°78-17 du 6 janv. 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés, JORF du 7 janv. 1978

Loi n°83-8 du 7 janv. 1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État, JORF du 9 janv. 1983

Loi n°83-663 du 22 juill. 1983 complétant la loi n°83-8 du 7 janv. 1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État, JORF du 23 juill. 1983

Loi n°86-17 du 6 janv. 1986 adaptant la législation sanitaire et sociale aux transferts de compétences en matière d'aide sociale et de santé, JORF du 8 janv. 1986

Loi n°86-1290 du 23 déc. 1986 tendant à favoriser l'investissement locatif, l'accession à la propriété de logements sociaux et le développement de l'offre foncière, JORF du 24 déc. 1986

Loi n°89-462 du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs et portant modification de la loi n°86-1290 du 23 décembre 1986, JORF du 8 juillet 1989

Loi n°90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement, JORF n°0127 du 2 juin 1990

Loi n°98-657 du 29 juill. 1998 d'orientation relative à la lutte contre les exclusions, JORF n°175 du 31 juill. 1998

Loi n°2000-108 du 10 fév. 2000 relative à la modernisation et au développement du service public de l'électricité, JORF n°35 du 11 fév. 2000, texte n°1

Loi n°2000-321 du 12 avr. 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations, JORF n°0088 du 13 avr. 2000, texte n°1

Loi n°2000-1208 du 13 déc. 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains, JORF n°289 du 14 déc. 2000, texte n°2

Loi n°2003-710 du 1er août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine, JORF n°177 du 2 août 2003, texte n°7

Loi n°2004-228 du 15 mars 2004 encadrant, en application du principe de laïcité, le port de signes ou de tenues manifestant une appartenance religieuse dans les écoles, collèges et lycées publics, JORF n°65 du 17 mars 2004, texte n°1

Loi n°2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, art. 61, JORF n°190 du 17 août 2004, texte n°1

Loi n°2004-1484 du 30 déc. 2004 de finances pour 2005, JORF n°304 du 31 déc. 2004, texte n°1

Loi n°2005-781 du 13 juill. 2005 de programme fixant les orientations de la politique énergétique, JORF n°163 du 14 juill. 2005, texte n°2

Loi n°2006-872 du 13 juill. 2006 portant engagement national pour le logement, JORF n°163 du 16 juill. 2006, texte n°1

Loi n°2007-290 du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale, JORF n°55 du 6 mars 2007, texte n°4

Loi n°2009-323 du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion, JORF n°0073 du 27 mars 2009, texte n°1

Loi n°2009-594 du 27 mai 2009 pour le développement économique des outre-mer, JORF n°0122 du 28 mai 2009, texte n°1

Loi n°2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement, JORF n°0179 du 5 août 2009, texte n°2

Loi n°2010-788 du 12 juill. 2010 portant engagement national pour l'environnement, JORF n°0160 du 13 juill. 2010, texte n°1

Loi n°2011-725 du 23 juin 2011 portant dispositions particulières relatives aux quartiers d'habitat informel et à la lutte contre l'habitat indigne dans les départements et régions d'outre-mer, JORF n°0147 du 26 juin 2011, texte n°1

Loi n°2013-312 du 15 avr. 2013 visant à préparer la transition vers un système énergétique sobre et portant diverses dispositions sur la tarification de l'eau et sur les éoliennes, JORF n°0089 du 16 avr. 2013, texte n°1

Loi n°2013-907 du 11 oct. 2013 relative à la transparence de la vie publique, JORF n°0238

du 12 oct. 2013, texte n°2

Loi n°2014-58 du 27 janv. 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, JORF n°0023 du 28 janv. 2014, texte n°3

Loi n°2014-173 du 21 fév. 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine, JORF n°0045 du 22 fév. 2014, texte n°2

Loi n°2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové, JORF n°0072 du 26 mars 2014

Loi n°2014-1654 du 29 déc. 2014 de finances pour 2015, art. 5, JORF n°0301 du 30 déc. 2014, texte n°2

Loi n°2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques, JORF n°0181 du 7 août 2015, texte n°1

Loi n°2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République, JORF n°0182 du 8 août 2015, texte n°1

Loi n°2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte, JORF n°0189 du 18 août 2015

Loi n°2016-483 du 20 avr. 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires, JORF n°0094 du 21 avr. 2016, texte n°2

Loi n°2016-925 du 7 juill. 2016 relative à la liberté de création, à l'architecture et au patrimoine, JORF n°0158 du 8 juill. 2016, texte n°1

Loi n°2017-256 du 28 fév. 2017 de programmation relative à l'égalité réelle outre-mer et portant autres dispositions en matière sociale et économique, JORF n°0051 du 1er mars 2017, texte n°1

Loi n°2017-257 du 28 fév. 2017 relative au statut de Paris et à l'aménagement métropolitain, JORF n°0051 du 1er mars 2017, texte n°2

Loi n°2017-1837 du 30 déc. 2017 de finances pour 2018, JORF n°0305 du 31 déc. 2017, texte n°2

Loi n°2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique, JORF n°0272 du 24 novembre 2018, texte n°1

Loi n°2019-1147 du 8 nov. 2019 relative à l'énergie et au climat, JORF n°0261 du 9 nov. 2019, texte n°1

Loi n°2019-1428 du 24 déc. 2019 d'orientation des mobilités, JORF n°0299 du 26 déc. 2019, texte n°1

Loi n°2019-1479 du 28 déc. 2019 de finances pour 2020, JORF n°0302 du 29 déc. 2019, texte n°1

Loi n°2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets, JORF n°0196 du 24 août 2021, texte n°1

Loi n°2022-217 du 21 fév. 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale, art. 73, JORF n°0044 du 22 fév. 2022, texte n°3

Loi n°2023-1322 du 29 déc. 2023 de finances pour 2024, JORF n°0303 du 30 déc. 2023, texte n°1

Loi n°2024-317 du 8 avr. 2024 portant mesures pour bâtir la société du bien vieillir et de l'autonomie, JORF n°0083 du 9 avr. 2024, texte n°1

Loi n°2024-322 du 9 avr. 2024 visant à l'accélération et à la simplification de la rénovation de l'habitat dégradé et des grandes opérations d'aménagement, JORF n°0084 du 10 avr. 2024, texte n°2

Loi n°2024-582 du 24 juin 2024 améliorant l'efficacité des dispositifs de saisie et de confiscation des avoirs criminels, JORF n°0148 du 25 juin 2024, texte n°1

Loi n°2025-127 du 14 fév. 2025 de finances pour 2025, JORF n°0039 du 15 fév. 2025, texte n°1

3 – Ordonnances

Ordonnance n°45-2394 du 11 oct. 1945 dite « Crise du logement », JORF du 19 oct. 1945

Ordonnance n°86-1243 du 1er déc. 1986 relative à la liberté des prix et de la concurrence, JORF du 9 déc. 1986

Ordonnance n°2020-1144 du 16 sept. 2020 relative à l'harmonisation et à la simplification

des polices des immeubles, locaux et installations, JORF n°0227 du 17 sept. 2020, texte n°39

4 – Décrets

Décret n°2002-120 du 30 janvier 2002 relatif aux caractéristiques du logement décent pris pour l'application de l'article 187 de la loi n°2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains, JORF n°26 du 31 janvier 2002, texte n°32

Décret n°2006-1147 du 14 sept. 2006 relatif au diagnostic de performance énergétique et à l'état de l'installation intérieure de gaz dans certains bâtiments, JORF n°214 du 15 sept. 2006, texte n°17

Décret n°2008-780 du 13 août 2008 relatif à la procédure applicable en cas d'impayés des factures d'électricité, de gaz, de chaleur et d'eau, JORF n°0189 du 14 août 2008, texte n°3

Décret n°2010-1662 du 28 déc. 2010 relatif à la mention du classement énergétique des bâtiments dans les annonces immobilières, JORF n°0302 du 30 déc. 2010, texte n°17

Décret n°2013-392 du 10 mai 2013 relatif au champ d'application de la taxe annuelle sur les logements vacants instituée par l'article 232 du code général des impôts, JORF n°0109 du 12 mai 2013, texte n°4

Décret n°2013-695 du 30 juill. 2013 relatif à la réalisation et à l'affichage du diagnostic de performance énergétique dans les bâtiments accueillant des établissements recevant du public de la 1ère à la 4ème catégorie, JORF n°0177 du 1er août 2013, texte n°19

Décret n°2014-812 du 16 juill. 2014 pris pour l'application du second alinéa du 2 de l'article 200 quater du code général des impôts et du dernier alinéa du 2 du I de l'article 244 quater U du code général des impôts, JORF n°0164 du 18 juill. 2014, texte n°64

Décret n°2015-1437 du 5 nov. 2015 fixant la liste des pièces justificatives pouvant être demandées au candidat à la location et à sa caution, JORF n°0259 du 7 nov. 2015, texte n°38

Décret n°2016-1167 du 26 août 2016 relatif au registre national d'immatriculation des syndicats de copropriétaires, JORF n°0200 du 28 août 2016, texte n°18

Décret n°2017-312 du 9 mars 2017 modifiant le décret n°2002-120 du 30 janv. 2002 relatif aux caractéristiques du logement décent pris pour application de l'art. 187 de la loi n°2000-1208 du 13 déc. 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains, JORF n°0060 du

11 mars 2017, texte n°31

Décret n°2017-1198 du 27 juill. 2017 relatif à l'évolution de certains loyers dans le cadre d'une nouvelle location ou d'un renouvellement de bail applicable du 1er août 2020 au 31 juillet 2021 pris en application de l'article 18 de la loi n°89-462 du 6 juillet 1989, JORF n°0176 du 29 juill. 2017, texte n°14

Décret n°2017-1413 du 28 sept. 2017 relatif aux aides personnelles au logement et au seuil de versement des allocations de logement, JORF n°0228 du 29 sept. 2017, texte n°15

Décret n°2018-505 du 21 juin 2018 relatif à la baisse de l'aide personnalisée au logement dans le cadre du dispositif de réduction de loyer de solidarité et modifiant le code de la construction et de l'habitation, JORF n°0144 du 24 juin 2018, texte n°10

Décret n°2019-437 du 13 mai 2019 relatif aux modalités d'application de la mise en demeure en cas de non-respect du dispositif expérimental d'encadrement du niveau des loyers et au recouvrement des amendes administratives dans le cadre des rapports locatifs, JORF n°0111 du 14 mai 2019

Décret n°2019-771 du 23 juill. 2019 relatif aux obligations d'actions de réduction de la consommation d'énergie finale dans des bâtiments à usage tertiaire, JORF n°0171 du 25 juill. 2019, texte n°53

Décret n°2020-26 du 14 janv. 2020 relatif à la prime de transition énergétique, JORF n°0012 du 15 janv. 2020, texte n°36

Décret n°2020-674 du 3 juin 2020 modifiant le décret n°2014-812 du 16 juill. 2014 pris pour l'application du second alinéa du 2 de l'article 200 quater du code général des impôts et du dernier alinéa du 2 du I de l'article 244 quater U du code général des impôts, JORF n°0137 du 5 juin 2020, texte n°45

Décret n°2020-1609 du 17 déc. 2020 relatif au diagnostic de performance énergétique et à l'affichage des informations relatives à la consommation d'énergie des logements dans les annonces et les baux immobiliers, JORF n°0305 du 18 décembre 2020, texte n°40

Décret n°2020-1711 du 24 déc. 2020 relatif à l'harmonisation et à la simplification des polices des immeubles, locaux et installations, JORF n°0313 du 27 déc. 2020, texte n°56

Décret n°2020-1818 du 30 déc. 2020 relatif au critère de performance énergétique conditionnant l'évolution de certains loyers dans le cadre d'une nouvelle location ou d'un renouvellement de bail pris en application de l'article 18 de la loi n°89-462 du 6 juillet 1989,

JORF n°0316 du 31 déc. 2020, texte n°172

Décret n°2021-19 du 11 janv. 2021 relatif au critère de performance énergétique dans la définition du logement décent en France métropolitaine et pris pour l'application de l'article 17 de la loi n°2019-1147 du 8 novembre 2019 relative à l'énergie et au climat, JORF n°0011 du 13 janvier 2021, texte n°14

Décret n°2021-273 du 11 mars 2021 relatif à la fourniture de gaz naturel et d'électricité, JORF n°0062 du 13 mars 2021, texte n°1

Décret n°2021-1004 du 29 juill. 2021 relatif aux exigences de performance énergétique et environnementale des constructions de bâtiments en France métropolitaine, JORF n°0176 du 31 juill. 2021, texte n°56

Décret n°2022-510 du 8 avr. 2022 pris pour l'application des articles L. 111-1 et L. 126-32 du code de la construction et de l'habitation, art. 1er, JORF n°0084 du 9 avr. 2022, texte n°38

Décret n°2022-780 du 4 mai 2022 relatif à l'audit énergétique mentionné à l'article L. 126-28-1 du code de la construction et de l'habitation, JORF n°0104 du 5 mai 2022, texte n°26

Décret n°2022-1035 du 22 juill. 2022 pris pour application de l'article 164 de la loi n°2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets, JORF n°0169 du 23 juill. 2022, texte n°27

Décret n°2022-1079 du 29 juill. 2022 relatif à l'évolution de certains loyers dans le cadre d'une nouvelle location ou d'un renouvellement de bail, pris en application de l'article 18 de la loi n°89-462 du 6 juillet 1989, JORF n°0175 du 30 juill. 2022, texte n°55

Décret n°2023-133 du 24 fév. 2023 relatif à la période minimale d'alimentation en électricité et modifiant le décret n°2008-780 du 13 août 2008 relatif à la procédure applicable en cas d'impayés des factures d'électricité, de gaz, de chaleur et d'eau, JORF n°0049 du 26 fév. 2023, texte n°13

Décret n°2023-695 du 29 juill. 2023 portant règles sanitaires d'hygiène et de salubrité des locaux d'habitation et assimilés, JORF n°0175 du 30 juill. 2023, texte n°42

Décret n°2023-796 du 18 août 2023 pris pour l'application de l'article 6 et de l'article 20-1 de la loi n°89-462 du 6 juillet 1989 et adaptant les dispositions des contrats types de location de logement à usage de résidence principale, art. 2, JORF n°0192 du 20 août 2023, texte n°12

Décret n° 2023-981 du 23 octobre 2023 fixant le périmètre du territoire de la communauté d'agglomération du Pays basque sur lequel est mis en place le dispositif d'encadrement des loyers prévu à l'article 140 de la loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique, JORF n°0248 du 25 oct. 2023, texte n°30

Décret n°2024-124 du 21 fév. 2024 portant annulation de crédits, JORF n°0044 du 22 fév. 2024, texte n°2

Décret du 9 juin 2024 portant dissolution de l'Assemblée nationale, JORF n°0134 du 10 juin 2024, texte n°1

Décret n°2024-1143 du 4 déc. 2024 modifiant le décret n°2020-26 du 14 janv. 2020 relatif à la prime de transition énergétique, JORF n°0287 du 5 déc. 2024, texte n°132

Décret n°2025-25 du 8 janv. 2025 relatif aux attributions du ministre de l'Aménagement du territoire et de la Décentralisation, JORF n°0007 du 9 janv. 2025, texte n°33

Décret n°2025-249 du 19 mars 2025 relatif aux aides de l'Agence nationale de l'habitat, JORF n°0068 du 20 mars 2025, texte n°16

5 – Arrêtés

Arrêté du 10 avr. 1974 relatif à l'isolation thermique et au réglage automatique des installations de chauffage dans les bâtiments d'habitation, JORF du 18 avr. 1974

Arrêté du 15 sept. 2006 relatif au diagnostic de performance énergétique pour les bâtiments ou parties de bâtiment autres que d'habitation existants proposés à la vente en France métropolitaine, JORF n°225 du 28 sept. 2006, texte n°10

Arrêté du 3 mai 2007 relatif au diagnostic de performance énergétique pour les bâtiments existants à usage principal d'habitation proposés à la location en France métropolitaine, JORF n°114 du 17 mai 2007, texte n°31

Arrêté du 21 sept. 2007 relatif au diagnostic de performance énergétique pour les bâtiments neufs en France métropolitaine, JORF n°0301 du 28 déc. 2007, texte n°5

Arrêté du 7 déc. 2007 relatif à l'affichage du diagnostic de performance énergétique dans les bâtiments publics en France métropolitaine, JORF n°0295 du 20 déc. 2007, texte n°4

Arrêté du 13 juin 2008 relatif à la performance énergétique des bâtiments existants de surface supérieure à 1000 mètres carrés, lorsqu'ils font l'objet de travaux de rénovation importants, JORF n°0184 du 8 août 2008, texte n°1

Arrêté du 17 avr. 2009 définissant les caractéristiques thermiques minimales des bâtiments d'habitation neufs dans les départements de la Guadeloupe, de la Martinique, de la Guyane et de La Réunion, JORF n°0092 du 19 avr. 2009, texte n°2

Arrêté du 30 sept. 2011 portant création d'un traitement de données à caractère personnel relatif à l'habitat indigne et non décent, dénommé « ORTHI » (outil de repérage et de traitement de l'habitat indigne), JORF n°0255 du 3 nov. 2011, texte n°11

Arrêté du 16 juill. 2014 relatif aux critères de qualifications requis pour le bénéfice du crédit d'impôt développement durable et des avances remboursables sans intérêts destinées au financement des travaux de rénovation afin d'améliorer la performance énergétique des logements anciens, JORF n°0164 du 18 juill. 2014, texte n°67

Arrêté du 3 août 2016 portant réglementation des installations électriques des bâtiments d'habitation, JORF n°0183 du 7 août 2016, texte n°17

Arrêté du 22 mars 2017 modifiant l'arrêté du 3 mai 2007 relatif aux caractéristiques thermiques et à la performance énergétique des bâtiments existants, JORF n°0072 du 25 mars 2017, texte n°26

Arrêté du 5 sept. 2019 portant validation du programme « Service d'accompagnement pour la rénovation énergétique » dans le cadre du dispositif des certificats d'économies d'énergie, JORF n°0209 du 8 sept. 2019, texte n°12

Arrêté du 10 avr. 2020 relatif aux obligations d'actions de réduction des consommations d'énergie finale dans des bâtiments à usage tertiaire, JORF n°0108 du 3 mai 2020, texte n°33

Arrêté du 3 juin 2020 modifiant l'arrêté du 1er décembre 2015 relatif aux critères de qualifications requis pour le bénéfice du crédit d'impôt pour la transition énergétique et des avances remboursables sans intérêt destinées au financement de travaux de rénovation afin d'améliorer la performance énergétique des logements anciens, JORF n°0137 du 5 juin 2020, texte n°46

Arrêté du 22 déc. 2021 relatif à la mention précisant la situation d'un bien immobilier vis-à-vis de l'obligation du premier alinéa de l'article L. 173-2 du code de la construction et de l'habitation, JORF n°0302 du 29 déc. 2021, texte n°92

Arrêté du 13 avr. 2022 modifiant l'arrêté du 10 avril 2020 relatif aux obligations d'actions de réduction des consommations d'énergie finale dans des bâtiments à usage tertiaire, JORF

n°0096 du 24 avr. 2022, texte n°55

Arrêté du 4 mai 2022 définissant pour la France métropolitaine le contenu de l'audit énergétique réglementaire prévu par l'article L. 126-28-1 du code de la construction et de l'habitation, JORF n°0104 du 5 mai 2022, texte n°27

Arrêté du 17 décembre 2022 portant modification du programme « Service d'accompagnement pour la rénovation énergétique » dans le cadre du dispositif des certificats d'économies d'énergie, JORF n°0298 du 24 déc. 2022, texte n°133

Arrêté du 21 déc. 2022 relatif à la mission d'accompagnement du service public de la performance énergétique de l'habitat, JORF n°0299 du 27 déc. 2022, texte n°48

Arrêté du 5 juill. 2023 relatif à la création d'un programme dans le cadre du dispositif des certificats d'économies d'énergie, JORF n°0165 du 19 juill. 2023, texte n°33

Arrêté du 25 mars 2024 modifiant les seuils des étiquettes du diagnostic de performance énergétique pour les logements de petites surfaces et actualisant les tarifs annuels de l'énergie, JORF n°0093 du 20 avr. 2024, texte n°15

Arrêté du 4 déc. 2024 relatif à la nature et aux caractéristiques des prestations de rénovation énergétique bénéficiant du taux réduit de la taxe sur la valeur ajoutée prévu à l'art. 278-0 bis A du code général des impôts, JORF n°0304 du 24 déc. 2024, texte n°36

6 – Instruction ministérielle

Instruction ministérielle du 26 oct. 2016 relative au suivi des procédures administratives de lutte contre l'habitat indigne et à la mise en œuvre de l'astreinte administrative.

7 – Actes des Agences nationales

ANAH,

- « Mesures exceptionnelles en faveur du financement du réseau de guichets prévus à l'article L. 232-2 du code de l'énergie dans la région Auvergne-Rhône-Alpes », point 2.5, délibération n°2023-36, conseil d'administration du 18 oct. 2023
- « Création d'une prime de sortie de la vacance », point 2.1.2, délibération n°2024-03, conseil d'administration du 13 mars 2024
- « Délibération relative à la mise en œuvre du Pacte territorial France Rénov' », point 2.3.2, délibération n°2024-06, conseil d'administration du 13 mars 2024
- « Annexe à la délibération n°2024-34 : clauses-types des conventions de Pacte territorial - France Rénov' (PIG)

TABLE DES JURISPRUDENCES

La présente table comprend l'ensemble des jurisprudences citées dans le travail de thèse, et les paragraphes associés

I – COUR DE JUSTICE DES COMMUNAUTÉS EUROPEENNES

C.J.C.E., 13 déc. 1979, aff. 44/79, *Liselotte Hauer c. Land Rheinland-Pfalz*, Rec. CJCE 1979, p. 03727 - (§270)

C.J.C.E., 16 juin 1987, aff. 118/85, *Comm. des Communautés européennes c. République italienne*, Rec. CJCE 1987, p. 02599 - (§918)

II – COUR EUROPEENNE DES DROITS DE L'HOMME

C.E.D.H., Cour (plénière), 13 juin 1979, n°6833/74, *Marckx c. Belgique* - (§270)

C.E.D.H., Cour (chambre), 22 nov. 1995, n°20166/92, *S. W. c. Royaume-Uni* - (§227)

C.E.D.H., 5^{ème} sect., 19 fév. 2015, n°10401/12, *Helbal c. France* - (§152)

C.E.D.H., 5^{ème} sect., 9 avr. 2015, n°65829/12, *Tchokontio Happi c. France* - (§224)

III – CONSEIL CONSTITUTIONNEL

CONS. CONST., 27 déc. 1973, n°73-51 DC, *Loi de finances pour 1974*, JO du 28 déc. 1974, p. 14004, Rec. p. 35 - (§907)

CONS. CONST., 12 janv. 1977, n°76-75 DC, *Loi autorisant la visite des véhicules en vue de la recherche et de la prévention des infractions pénales*, JO du 13 janv. 1976, p. 344, Rec. p. 33 - (§248)

CONS. CONST., 12 juill. 1979, n°79-107 DC, *Loi relative à certains ouvrages reliant les voies nationales ou départementales*, JO du 13 juill. 1979, Rec. p. 31 - (§908)

CONS. CONST., 25 juill. 1979, n°79-105 DC, *Loi modifiant les dispositions de la loi n°74-696 du 7 août 1974 relatives à la continuité du service public de la radio et de la télévision en cas de cessation concertée du travail*, JORF du 27 juill. 1979, Rec. p. 33 - (§886)

CONS. CONST., 16 janv. 1982, n°81-132 DC, *Loi de nationalisation*, JO du 17 janv. 1982, p. 299, Rec. p. 18 - (§268 et §305)

CONS. CONST., 26 juin 1986, n°86-207 DC, *Loi autorisant le Gouvernement à prendre diverses mesures d'ordre économique et social*, JO du 27 juin 1986, p. 7978, Rec. p. 61 - (§268)

CONS. CONST., 18 sept. 1986, n°86-217 DC, *Loi relative à la liberté de communication*, JO du 19 sept. 1986, p. 11294, Rec. p. 141 - (§908)

CONS. CONST., 20 juill. 1988, n°88-244 DC, *Loi portant amnistie*, JO du 21 juill. 1988, p. 9448, Rec. p. 119 - (§248)

CONS. CONST., 25 juill. 1989, n°89-256 DC, *Loi portant dispositions diverses en matière d'urbanisme et d'agglomérations nouvelles*, JO du 28 juill. 1989, p. 9501, Rec. p. 53 - (§272)

CONS. CONST., 8 janv. 1991, n°90-283 DC, *Loi relative à la lutte contre le tabagisme et l'alcoolisme*, JO du 10 janv. 1991, p. 524, Rec. p. 11 (§239)

CONS. CONST., 27 juill. 1994, n°94-343/344 DC, *Loi relative au respect du corps humain et loi relative au don et à l'utilisation des éléments et produits du corps humain, à l'assistance médicale à la procréation et au diagnostic prénatal*, JO du 29 juill. 1994, p. 11024, Rec. p. 100 - (§82 et §226)

CONS. CONST., 3 août 1994, n°94-348 DC, *Loi relative à la protection sociale complémentaire des salariés et portant transposition des directives n°92/49 et n°92/96 des 18 juin et 10 novembre 1992 du conseil des communautés européennes*, JO du 6 août 1994, p. 11482, Rec. p. 117 - (§309)

CONS. CONST., 18 janv. 1995, n°94-352 DC, *Loi d'orientation et de programmation relative à la sécurité*, JO du 21 janv. 1995, p. 1154, Rec. p. 170 - (§248)

CONS. CONST., 19 janv. 1995, n°94-359 DC, *Loi relative à la diversité de l'habitat*, JO du 21 janv. 1995, p. 1166, Rec. p. 176 - (§23, §217 et §219)

CONS. CONST., 9 avr. 1996, n°96-375 DC, *Loi portant diverses dispositions d'ordre économique et financier*, JO du 13 avr. 1996, p. 5730, Rec. p. 60 - (§908)

CONS. CONST., 10 juin 1998, n°98-401 DC, *Loi d'orientation et d'incitation relative à la réduction du temps de travail*, JO du 14 juin 1998, p. 9033, Rec. p. 258 - (§305)

CONS. CONST., 29 juill. 1998, n°98-403 DC, *Loi d'orientation relative à la lutte contre les exclusions*, JO du 31 juill. 1998, p. 11710, Rec. p. 276 - (§219, §273, §279, §285, §400 et §576)

CONS. CONST., 23 juill. 1999, n°99-416 DC, *Loi portant création d'une couverture maladie universelle*, JO du 28 juill. 1999, p. 11250, Rec. p. 100 - (§248)

CONS. CONST., 7 déc. 2000, n°2000-436 DC, *Loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains*, JO du 14 déc. 2000, p. 19840, Rec. p. 176 - (§307 et §310)

CONS. CONST., 19 déc. 2000, n°2000-437 DC, *Loi de financement de la sécurité sociale pour 2001*, JO du 24 déc. 2000, p. 20576, Rec. p. 190 - (§309)

CONS. CONST., 12 août 2004, n°2004-504 DC, *Loi relative à l'assurance maladie*, JO du 17 août 2004, p. 14657, texte n°7, Rec. p. 153 - (§239)

CONS. CONST., 18 mars 2009, n°2009-578 DC, *Loi de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion*, JORF du 27 mars 2009, p. 5445, texte n°2, Rec. p. 73 - (§311)

CONS. CONST., 19 nov. 2009, n°2009-593 DC, *Loi pénitentiaire*, JO du 25 nov. 2009, p. 20222, texte n°3, Rec. p. 196 - (§226)

CONS. CONST., 16 sept. 2010, n°2010-25 QPC, *M. Jean-Victor C. [Fichier empreintes génétiques]*, JO du 16 sept. 2010, p. 16847, texte n°64, Rec. p. 220 - (§249)

CONS. CONST., 17 sept. 2010, n°2010-26 QPC, *SARL l'Office central d'accès au logement [Immeubles insalubres]*, JO du 18 sept. 2010, p. 16951, texte n°55, Rec. p. 229 - (§232)

CONS. CONST., 30 nov. 2012, n°2012-285 QPC, *M. Christian S. [Obligation d'affiliation à une corporation d'artisans en Alsace-Moselle]*, JO du 1^{er} déc. 2012, p. 18908, texte n°93, Rec. p. 636 - (§305)

CONS. CONST., 11 avr. 2013, n°2013-666 DC, *Loi visant à préparer la transition vers un système énergétique sobre et portant diverses dispositions sur la tarification de l'eau et sur les éoliennes*, JO du 16 avr. 2013, p. 6214, texte n°2, Rec. p. 535 - (§912)

CONS. CONST., 29 mai 2015, n°2015-470 QPC, *Société SAUR SAS [Interdiction d'interrompre la distribution d'eau dans les résidences principales]*, JORF n°0124 du 31 mai 2015, p. 9051, texte n°36 - (§306 et §310)

CONS. CONST., 13 août 2015, n°2015-718 DC, *Loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte*, JO n°0189 du 18 août 2015, p. 14376, texte n°4 - (§68 et §576)

CONS. CONST., 22 janv. 2016, n°2015-517 QPC, *Fédération des promoteurs immobiliers [Prise en charge par le maître d'ouvrage ou le donneur d'ordre de l'hébergement des salariés du cocontractant ou du sous-traitant soumis à des conditions d'hébergement indignes]*, JORF n°0020 du 24 janv. 2016, texte n°66 - (§400)

CONS. CONST., 28 déc. 2017, n°2017-758 DC, *Loi de finances pour 2018*, JORF n°0305 du 31 déc. 2017, texte n°11 - (§310)

CONS. CONST., 31 janv. 2020, n°2019-823 QPC, *Union des industries de la protection des plantes [Interdiction de la production, du stockage et de la circulation de certains produits phytopharmaceutiques]*, JORF n°0027 du 1^{er} fév. 2020, texte n°100 - (§577)

IV – COUR DES COMPTES

COUR DES COMPTES, réf. S2021-1199 adressé au Premier ministre le 9 juin 2021, et dont l'objet était la lutte contre l'habitat indigne (avec la réponse du Premier ministre du 18 août 2021, 0931/21/SG) - (§330, §331 et §332)

COUR DES COMPTES, 5^{ème} ch., 1^{ère} sect., délibéré le 12 janv. 2022, S2021-2176, « Copropriétés dégradées : mieux répondre à l'urgence », obs. définitives - (§326)

COUR DES COMPTES, réf. S2022-1527 du 28 juill. 2022 relatif à la rénovation énergétique des bâtiments - (§615, §625 et §630)

V – JURISPRUDENCE ADMINISTRATIVE

1 – Conseil d'État

CONS. D'ET., 10 janv. 1902, n°94624, *Cie nouvelle du gaz de Déville-lès-Rouen*, Lebon p. 5 - (§896)

CONS. D'ET., 7 août 1909, n°37317, *Winkell*, Lebon p. 826 - (§887)

CONS. D'ET., 11 mars 1910, n°16178, *Cie générale française des tramways*, Lebon p. 216 - (§896)

CONS. D'ET., 8 déc. 1948, n°91406, *Delle Pasteau*, Lebon p. 464 - (§909)

CONS. D'ET., 3 mai 1950, n°98284, *Delle Jamet*, Lebon p. 247 - (§909)

CONS. D'ET., Ass., 7 juill. 1950, n°01645, *Debaene*, Lebon p. 426 - (§887)

CONS. D'ET., Sect., 9 mars 1951, n°92004, *Sté des concerts du Conservatoire*, Lebon p. 151 - (§907)

CONS. D'ET., Ass., 28 mai 1954, n°s28238, 28493, 28524, 30237, 30256, *Barel*, Lebon p. 308 - (§909)

CONS. D'ET., 27 janv. 1961, n°38661, *Sieur Vannier*, Lebon p. 60 - (§896)

CONS. D'ET., 25 juin 1969, n°69449, *Sieur Vincent*, Lebon p. 334 - (§900)

CONS. D'ET., Sect., 10 mai 1974, n°s88032, 88148, *Denoyez et Chorques*, Lebon p. 174 - (§908)

CONS. D'ET., Sect., 3 nov. 1997, n°s148698 165260 169907, *Sté Yonne Funéraire, Sté Intermarbres, Sté Million et Marais*, Lebon p. 406 (pour la décision *Sté Million et Marais*) - (§917)

CONS. D'ET., 5/7 S.S.R., 29 mars 2002, n°243338, *SCI Stephaur*, Lebon. p. 117 - (§269)

CONS. D'ET., ord., 8 sept. 2005, n°284803, *Garde des Sceaux, Min. de la Justice c. B.*, Lebon pp. 388-389 - (§239)

CONS. D'ET., Ass., 31 mai 2006, n°275531, *Ordre des avocats au barreau de Paris*, Lebon p. 272 - (§917)

CONS. D'ET., ord., 14 mars 2011, n°347345, *Cne de Galluis*, Lebon T. pp. 930, 1080 et 1081 - (§269)

CONS. D'ET., 5/4 S.S.R., 14 nov. 2011, n°341956, *Min. du Travail, de l'Emploi et de la Santé c. Commune de Rodez*, Lebon T. pp. 803 et 1000 - (§389)

CONS. D'ET., ord., 10 fév. 2012, n°356456, *Fofana*, Lebon T. pp. 835 et 914 - (§221)

CONS. D'ET., 5/4 S.S.R., 15 mars 2017, n°391654, *Assoc. « Bail à part, Tremplin pour le logement »*, Lebon T. pp. 442 et 717 - (§287)

CONS. D'ET., 6/5 Ch. réun., 19 nov. 2020, n°427301, *Cne de Grande-Synthe*, Lebon p. 406 - (§68)

CONS. D'ET., 6/5 Ch. réun., 1^{er} juill. 2021, n°427301, *Cne de Grande-Synthe*, Lebon p. 201 - (§68)

CONS. D'ET., Sect., 3 juin 2022, n°452798, *La Cimade et a.*, Lebon - (§899)

CONS. D'ET., Sect., 3 juin 2022, n°461694, *La Cimade et a.*, Lebon (§899)

CONS. D'ET., 6/5 Ch. réun., 10 mai 2023, n°467982, *Cne de Grande-Synthe*, Lebon - (§68)

CONS. D'ET., 5/6 S.S.R., 21 déc. 2023, n°488900 - (§577)

CONS. D'ET., 5/6 S.S.R., 29 août 2024, n°488640, *Assoc. Féd. Droit au Logement* - (§980)

CONS. D'ET., 5/6 Ch. réun., 7 nov. 2024, n°465886, *M. A. B.*, Lebon T. - (§223)

CONS. D'ET., 5/6 Ch. réun., 18 nov. 2024, n°489856, *Assoc. Chambre de la Féd. nationale des agents immobiliers (FNAIM) et a.*, Lebon T. - (§289)

2 – Cours administratives d'appel

C.A.A. PARIS, 26 juin 2018, n° 17PA03805, 17PA03808, 18PA00339, 18PA00340 - (§287)

C.A.A. DOUAI, 3 juill. 2018, n°17DA02260 - (§287)

VI – JURISPRUDENCE JUDICIAIRE

1 – Cour de cassation

CASS. CIV. 3^{EME}, 22 fév. 1994, n°92-11.882 - (§346)

CASS. CIV. 1^{ERE}, 4 janv. 1995, n°92-20.013, Bull. 1995, I, n°4, p. 2 - (§269)

CASS. CRIM., 11 fév. 1998, n°96-84.997, Bull. crim. 1998, n°53, p. 143 - (§345)

CASS. CIV. 1^{ERE}, 7 nov. 2006, n°05-12.788, Bull. 2006, I, n°466, p. 402 - (§252)

CASS. CIV. 3^{EME}, 28 avr. 2009, n°08-11.749 - (§346)

CASS. CIV. 3^{EME}, 3 fév. 2010, n°08-21.205, Bull. 2010, III, n°28 - (§312)

CASS. CIV. 1^{ERE}, 20 mars 2013, n°s12-14.711, 12-14.712 - (§373)

CASS. CIV. 3^{EME}, 4 juin 2014, n°13-17.289, Bull. 2014, III, n°73 - (§136 et §312)

CASS. CIV. 3^{EME}, 21 nov. 2019, n°18-23.251, Bull. 2019 - (§373)

2 – Cour d’appel

C.A. PARIS, 19 janv. 1998, n° 96/06975 - (§220)

VII – AUTORITES ADMINISTRATIVES INDEPENDANTES

CNIL, décision n°MED 2019-036 du 31 déc. 2019 mettant en demeure la société ENGIE et décision n°MED 2019-035 du 31 déc. 2019 mettant en demeure la société ÉLECTRICITÉ DE FRANCE (EDF) - (§259)

DEFENSEUR DES DROITS, décision n°2022-199 du 14 oct. 2022 relative aux dysfonctionnements du service « MaPrimeRénov’ » - (§778)

INDEX

Les numéros renvoient aux paragraphes

A

Action Cœur de Ville (programme) :
964 - 1060

Action publique (définition) : 13 à 16

Aide financière

- Bonus BBC : 553
- Coup de pouce : 534 - **540**
- Habitat et Cadre de vie : 950
- Habiter Facile : 950
- Habiter Mieux : 427-429-525-528-545-552-843
- Habiter Sain : 970
- Habiter Serein : 970
- MaPrimeAdapt' : 902 - **949 à 954** - 957- 962 -970 - 981
- Ma Prime Logement décent : 961-**969 à 974** – 981 – 983 – 984 – 1067 - 1070
- MaPrimeRénov' : 27-65-66-92-94-106-421-427-432-503-504-505-506- **521 à 529** - 534-545-548-550-553-614-638-700-701-777-790-810-811-843-860-889-890-902-903-957-962-1109
- Offres à 1 euro : 531 à 540
- Prime Sortie de passoire énergétique : 984

Aides à la pierre : 86-92-95-384-547-548-736-**740**-757-765-775-777-802-806-817-821-822-841-853-854-1109-1112

Alimentation minimale (droit à) :
1023-**1026**

Assistant à maîtrise d'ouvrage : 866-923-930-935-936-959-961-985

Audit énergétique : 370-500-539-577-860-866-930-981-983

Autorité organisatrice

- De l'habitat : 776 – 788 - **805 à 813** - 815
- De la mobilité : **469-470**-472

B

Bail Rénov' (dispositif) : 999

Baromètre Energie-Info : 363

Bouclier tarifaire : **463**-503-1026

C

Canicule : 655-658-659-1103

Certificat d'économies d'énergie : 20-206-533-534-536-540-550-614-741-843-844-854-870-875-999-1040

Chèque énergie : 20-27-44-50-74-428-503-902-1019 à 1021-1026-1033

Compteurs communicants : 254 à 259

Concurrence : **915 à 919** et **922 à 935 à 938**

Contrat

- D'abonnement à l'eau : 310
- De bail ou de location : 231-260-**284 à 297**-312-347
- Locaux des solidarités : 1040-1041
- De maîtrise d'œuvre : 936-937
- Opérationnel de mobilité : 471

Copropriété

- Assemblée générale : 578-**1071**
- Diagnostic de performance énergétique collectif : 500-1000
- Emprunt collectif : 1072
- MaPrimeRénov' Copropriété et Rénovation en copropriété : 528-777-811
- MaPrimeRénov' Petite copro : 1000
- Plan Initiative Copropriétés : 326
- Plan pluriannuel de travaux : 500-1000
- Registre national des copropriétés : 971
- Règle de la majorité simple : 546-1071
- Travaux d'intérêt collectif : 1071-1072
- Vote par voie électronique : 1071

Coupures (d'énergie) : 218-719-723-1017-**1022 à 1026**

D

Décarbonation : 663-670-676-698-709

Dématérialisation : 899-**902 à 904**

Dispositif fiscal

- Bonus-malus énergétique : 912
- Crédit d'impôt Développement durable : 518
- Crédit d'impôt Transition énergétique : **518 à 528**
- Pinel : 785-793

Documents d'urbanisme :

- Plan local d'urbanisme intercommunal : 384-776-799-803-806-808
- Plan local d'urbanisme intercommunal valant programme local de l'habitat : 791-803

- Schéma de cohérence territoriale : 1031-1083
- Schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires : 749-776-878
- Schéma régional climat-air-énergie : 749-751-878

Droits

- Droit au logement opposable: 19-221 à 224-793
- Droit à la mobilité : **472-475**
- A la protection des données personnelles : **254 à 260**
- A la protection de la santé : 150-172-**235 à 245**-284-317-400
- Au respect de la vie privée : **247 à 252**
- De propriété : 219-232-**265 à 303**

Diagnostic de performance énergétique

- Affichage : 370
- Certification professionnelle : 370
- Définition : 367
- Exceptions : 372
- Obligation : 370
- Opposabilité : 370
- Union européenne (certificat de performance énergétique) : 683

E

Eco-gestes : 514-1073

Eco-prêt à taux zéro : 419-505-545

Energies renouvelables : 22-384-686-716-721-722-749

(Espace Conseil) France Rénov' : 97-854-859-860-866-870-878-888-902-914-**922-923-924-925**-940-958-977-999-1056-1112

Expropriation : 232-233-302-979

Expulsion : 135-222-297 à 302

F

Fonds de solidarité logement : 27-384-424-736-738-744-757-764-817-1025-1026-1031-1033-1036

Fraude

- Délit de tromperie : 537
- Démarchage téléphonique abusif : 537-538
- Malfaçons : 539
- Présentations trompeuses : 537

Fonds social d'aide aux travaux de maîtrise de l'énergie : 738-1041

Fournisseur de dernier recours : 722-1024 à 1026

G

GEODIP (outil) : 343

H

Habitat indigne (définition) : 158

Habitat informel (définition) : 189-190

Habitat insalubre (définition) : 158

Habitation à loyer modéré : 19-44-252-463-547-548-659-854

I

Impayés

- De factures : 74-462-463-465-744-1022-1023
- Locatifs : 44-282-1014

Indicateurs

- BRDE (Bas Revenus, Dépenses Elevées) : 355-**358-359**-454-458-473
- COMP (Composite) : 474
- DH (Degré-heure) : 662
- FROID (Ressenti du froid) : 355-360-361
- Indicateurs appliqués à la mobilité : 473-474-475
- PPOM (Parc privé à occupation modeste) : 1066
- TEE (Taux d'effort énergétique) – TEE_3D : 38-44-**355-356-357-359**

Interdiction de mise en location : 51-102-103-565

L

Libéralisation (du secteur de l'énergie) : 20-465

Liberté

- Contractuelle : 309 à 312
- Du commerce et de l'industrie : 917
- D'entreprendre : 305 à 308

Loc'Avantages (dispositif) : 417-776-971

Logement décent

- Critère de performance énergétique minimale : 22-135-143-145-342
- Définition : 135 à 138
- Objectif à valeur constitutionnelle : **23**-72-218-219-220-305-307-310-399-400-401-563-577-779-850-1051
- Outre-mer : 201 à 208-455

Logement vacant

- Plan national de lutte contre les logements vacants : 281
- Réquisition : 276 à 282
- Taxe : 280

Loyer

- Encadrement de l'évolution du montant : 286-291
- Expérimentation de l'encadrement du niveau : 288-291
- Gel des loyers : 500-**567 à 572**
- Impayé : 44-282-1014
- Plafonnement généralisé : 287

M

Maisons France Services : 901-902

Marchand de sommeil : 302-345

MonAccompagnateurRénov'

- Agrément : 858-861-865-930-932-933-934-935
- Double agrément : 959
- Concurrence : 922 à 929-932 à 938
- Obligation d'accompagnement : 858
- Statut : 935-936-937

O

Obligation de rénover : 80-561-563-574-577-696-697-708-1113

Observatoire

- Départemental de l'habitat, du logement et de l'hébergement : 1083
- Diagnostic de performance énergétique : 371
- Du logement : 1083
- Local des loyers : 286-289
- National de la précarité énergétique : 20

- De la performance énergétique, de la rénovation et des actions du tertiaire : 648-1083
- De la rénovation énergétique : 1083

Opération programmée d'amélioration de l'habitat : 89-757-758-768-853-878-879-995-1067-1074

88-755-766-851-873-876-877-993-1065-1072

Opération de restauration immobilière : 1070

Outil de repérage et de traitement de l'habitat indigne : 326

P

Patrimoine

- Bâti patrimonial : 626
- Contraintes et normes de préservation : 661
- Ministère de la Culture : 626-630-661

Permis de louer : 1073 à 1075

Programme d'intérêt général : 757-853-875-878-992-997-998-999

Programme local de l'habitat : 384-758-776-791-799-802-803-806-808-817-822-825-878-978-995-1010-1011-1031-1038-1082-1083

Planification :

- Plan climat-air-énergie territorial : 384-749-771-820-878-1010-1038
- Plan climat-énergie territorial : 384
- Plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées : 384-736-739
- Plan départemental d'action pour le logement et l'hébergement des

personnes défavorisées : 736-739-817-1031-1082-1083

- Plan départemental de l'habitat : 817-1031-1032

Plateforme

- OPERAT : 648
- Signal Logement (ex Histologe) : 981-1066

Plateforme territoriale de la rénovation énergétique : 751-819-841

Police administrative : 232-331-345-348-**388 à 397**-404-971-1052

Précarité

- Définition : 8
- Énergétique (définition) : 9-10

Prêt à l'amélioration de l'habitat : 418

Principe

- De continuité du service public : 886 à 893
- D'égalité devant le service public : 906-907-908
- D'égalité devant les charges publiques : 400-912
- De mutabilité du service public : 895 à 904
- De neutralité du service public : 909-910
- De sauvegarde de la dignité de la personne humaine : 82-153-217-218-220-225 à 227-235-247-284-317-399-400-401-596-1050-1065

Prix de l'énergie : 26-79-81-244-**461 à 465**-478-549-675-1019-1020-1065

R

Reconnu garant de l'environnement (label) : 518

Réglementation environnementale (RE) : 60

Réglementation thermique (RT) : 60-455

Rénovation globale et performante : 555-876-1078

S

SARE (programme) : 843-853-875-878-891

Service public

- Départemental de l'autonomie : 965
- De la fourniture d'électricité : 844
- D'intérêt général : 1025
- De la performance énergétique de l'habitat : 97-751-834-839-840-841-844-845-846-854
- De la rénovation de l'habitat (notion) : 848 à 855

Service local d'intervention pour la maîtrise de l'énergie (programme) :

- Articulation avec le service public de la rénovation de l'habitat : 1043
- Bénéficiaires : 1035
- Déploiement local : 96-741-1032-1034-1035
- Financement : 1034-1040
- Méthodologie : 1035

Service universel : 893-1025

Smart city : 844

Smart grid : 844

T

Tarifs réglementés : 680-1024-1025

Tarifs sociaux : 1019

Tertiaire : 53-54-645 à 652

Travailleurs sociaux : 26-251-329-742-
753-819-992-1004-1012-1025-1035-
1036-1104

Trêve

- Continue : 1022
- Cyclonique : 301
- Hivernale : 20-~~301~~-1022-1027

Z

Zonage : 776-785-788-789-791-793-806-
809-818

Zone tendue : 281-285-287-311

TABLE DES MATIERES

SOMMAIRE.....	6
TABLE DES ACRONYMES ET SIGLES.....	7
TABLE DES PRINCIPALES ABREVIATIONS.....	10
INTRODUCTION GÉNÉRALE.....	12
§1 : Périmètre de la recherche.....	14
A. L’objet substantiel de la recherche : l’action publique en matière de lutte contre la précarité énergétique	14
1. Définition des notions de précarité énergétique et d’action publique.....	14
a. La notion de précarité énergétique	14
b. La notion d’action publique	17
2. Lutter contre la précarité énergétique par une action publique.....	20
a. Éléments historiques.....	20
b. Intérêt et modalités d’une action publique de lutte contre la précarité énergétique	23
B. La délimitation de la recherche : une étude appliquée au parc immobilier privé de la France métropolitaine	31
1. S’agissant de la précarité énergétique ultra-marine et de la précarité énergétique du parc social.....	31
a. La précarité énergétique ultra-marine	31
b. La précarité énergétique dans le parc social.....	34
2. S’agissant de la rénovation du parc tertiaire	39
§2 : Intérêt de la recherche	40
A. La nécessité de contenir un phénomène en prise de vitesse.....	40
1. Une urgence environnementale à lutter contre la précarité énergétique.....	40
a. Cette urgence n’est pas ignorée par les pouvoirs publics.....	40
b. Cette urgence n’est pas traitée à la hauteur de son enjeu.....	43
2. Une urgence sociale à lutter contre la précarité énergétique.....	47
a. Les conséquences sanitaires et socio-économiques de la précarité énergétique 47	
b. L’impossible réussite de la transition écologique sans prise en compte de l’enjeu social	50
B. La nécessité de repenser l’action publique.....	53
1. Il faut rationaliser l’action publique	53
a. Une action publique peu lisible	53

b. Une action publique à clarifier.....	57
2. Il faut stabiliser les décisions politiques	61
a. Au niveau du calendrier	61
b. Au niveau du budget	63
§3 : Protocole de la recherche.....	65
A. La méthodologie de la recherche	65
1. La détermination du sujet d'étude	65
2. La démarche scientifique	67
B. La démonstration arrêtée	68
PREMIÈRE PARTIE : MIEUX DISTINGUER LA PRÉCARITÉ ÉNERGÉTIQUE.....	70
TITRE I : L'INDÉTERMINATION DE LA PRÉCARITÉ ÉNERGÉTIQUE AU SEIN DU CONCEPT DE MAL-LOGEMENT'	72
Chapitre 1 : Les origines de la confusion.....	74
Section 1 : Analogie des symptômes	75
Paragraphe 1 : Précarité énergétique et logement indécents	75
A. Définition du logement indécents	75
B. Caractéristiques thermiques du logement indécents	77
C. Combinaison des notions d'indécence et de précarité énergétique.....	79
Paragraphe 2 : Précarité énergétique et habitat indigne.....	82
A. Des répercussions sanitaires semblables	82
1. Rappel des normes supra-législatives applicables.....	82
2. Impact du mal-logement sur la santé	84
a. Généralités	85
b. Conséquences sur la santé physique	86
c. Conséquences sur la santé mentale.....	91
B. Des répercussions économiques et sociales semblables	94
Paragraphe 3 : Le cas particulier de l'Outre-mer : précarité énergétique et habitat informel	97
A. Le mal-logement outre-mer	97
B. La précarité énergétique outre-mer	100
1. Les spécificités climatiques ultra-marines.....	101
2. Les spécificités des caractéristiques des logements ultra-marins et de leurs normes	102
Section 2 : Confrontation équivalente aux droits et libertés	106
Paragraphe 1 : La protection nécessaire des droits et libertés de l'occupant	107
A. Un logement non conforme porte atteinte au principe de sauvegarde de la dignité de la personne humaine et au droit à la protection de la santé	107

1. Décence et dignité.....	107
2. Droit à la protection de la santé individuelle et collective	118
B. Un logement non conforme peut porter atteinte au droit au respect de la vie privée de l'occupant.....	124
1. Une atteinte potentielle au droit au respect de la vie privée	124
2. La question précise de la protection des données personnelles	129
Paragraphe 2 : L'encadrement nécessaire des droits et libertés du propriétaire bailleur ...	133
A. La limitation du droit de propriété induite par le rapport locatif	133
1. Propos liminaires sur le droit de propriété.....	133
a. Un droit particulièrement protégé	133
b. Un droit en constante évolution.....	137
2. La modération du droit de propriété du propriétaire bailleur	138
a. Quand aucune mise en location n'est envisagée : les dispositifs de lutte contre la vacance des logements.....	138
b. Lors de l'établissement du contrat de bail.....	143
c. Durant la vie du contrat de bail.....	148
d. Les cas particuliers de l'expulsion et de l'expropriation	150
B. La limitation d'autres droits et libertés	153
1. La liberté d'entreprendre.....	153
2. La liberté contractuelle	155
CONCLUSION DU CHAPITRE 1.....	160
Chapitre 2 : Les conséquences de la confusion : la précarité énergétique, noyée dans un traitement défaillant du mal-logement.....	162
Section 1 : La difficulté du repérage des logements	163
Paragraphe 1 : Une identification délicate.....	163
A. Les obstacles à l'identification	163
1. L'identification d'un habitat détérioré.....	163
2. L'identification d'un habitat susceptible de se détériorer.....	169
B. Une difficulté supplémentaire pour les logements en situation de précarité énergétique.....	171
1. La complexité de l'exercice	171
2. L'intérêt de l'exercice	174
Paragraphe 2 : Des outils d'aide au repérage limités.....	177
A. Des indicateurs partiellement suffisants.....	177
B. Un diagnostic de performance énergétique perfectible	184
Section 2 : L'illisibilité de l'action des personnes publiques.....	189
Paragraphe 1 : Une profusion d'acteurs compétents.....	189

A. Panorama des différents acteurs.....	190
1. Une liste non exhaustive d'acteurs publics et privés.....	190
2. Des difficultés posées par une telle profusion d'acteurs : l'exemple de l'articulation des compétences de police administrative.....	195
a. En matière de lutte contre l'habitat indigne.....	195
b. En matière de lutte contre la précarité énergétique	198
B. La pertinence d'une coordination des acteurs.....	199
1. Compte tenu de la jurisprudence constitutionnelle	200
2. Compte tenu de la réalité du terrain.....	202
a. L'imbrication des différentes situations.....	202
b. L'imbrication des définitions.....	203
c. L'imbrication des actions	205
Paragraphe 2 : Une profusion d'aides opérationnelles	206
A. Panorama des différentes aides opérationnelles	206
1. Des aides nationales.....	206
2. Des aides locales.....	209
B. Une efficacité pratique questionnée.....	210
CONCLUSION DU CHAPITRE 2.....	215
CONCLUSION DU TITRE I	216
TITRE II : LA PRÉCARITÉ ÉNERGÉTIQUE, UNE CATÉGORIE AUTONOME DU MAL-LOGEMENT	217
Chapitre 1 : La singularité des caractéristiques de la précarité énergétique	219
Section 1 : Une imputabilité à des facteurs à la fois intrinsèques et extrinsèques au logement....	220
Paragraphe 1 : Des facteurs intrinsèques au logement	220
Paragraphe 2 : Des facteurs extrinsèques au logement	223
A. L'insuffisance des ressources financières.....	223
B. Le prix de l'énergie	225
Section 2 : Une prise en compte possible des questions de mobilité	228
Paragraphe 1 : Propos liminaires sur les enjeux de la précarité en matière de mobilité	229
Paragraphe 2 : L'intérêt potentiel d'intégrer ces enjeux à la lutte contre la précarité énergétique.....	234
CONCLUSION DU CHAPITRE 1.....	239
Chapitre 2 : La singularité de l'enjeu environnemental de la précarité énergétique.....	240
Section 1 : Une prise en compte déjà tangible en droit positif des impératifs de rénovation énergétique	241
Paragraphe 1 : L'établissement d'un plan de rénovation prometteur.....	241
A. Des objectifs ambitieux	241

B. Des moyens conséquents	247
1. Des moyens financiers	247
2. Des moyens extra-financiers	250
Paragraphe 2 : L'actualisation constante des dispositifs.....	252
A. Des dispositifs remplacés : l'exemple de la substitution de MaPrimeRénov' au CITE.....	253
1. Présentation du CITE	253
2. Justification de la substitution	254
B. Des dispositifs supprimés : l'exemple des offres à 1 euro.....	258
1. Présentation des dispositifs d'offres à 1 euro	258
2. Justification de la suppression	259
Section 2 : Une prise en compte inachevée des impératifs de rénovation énergétique.....	263
Paragraphe 1 : Des dispositifs d'incitation inadaptés	263
A. Les aides financières sont insuffisantes	263
B. L'insuffisance des aides ne favorise pas les travaux performants	268
Paragraphe 2 : Des « obligations » de rénover peu incitatives.....	270
A. L'absence d'obligations de rénover réellement contraignantes	270
1. Des dispositifs vaguement coercitifs.....	270
a. Les obligations de rénover n'en sont pas vraiment.....	270
b. L'interdiction de mise en location n'est qu'une façade	272
c. Le gel des loyers n'est pas un dispositif convaincant.....	273
2. La question de la conciliation avec le droit de propriété.....	275
B. La nécessité d'instaurer de réelles obligations de rénover	279
1. Le seul moyen d'accélérer la rénovation énergétique des logements	279
2. Des obligations tributaires d'un renforcement des aides	281
CONCLUSION DU CHAPITRE 2.....	283
CONCLUSION DU TITRE II.....	284
CONCLUSION DE LA PREMIÈRE PARTIE.....	286
SECONDE PARTIE : RESTRUCTURER LA LUTTE CONTRE LA PRÉCARITÉ ÉNERGÉTIQUE.....	288
TITRE I : POUR UNE RÉGÉNÉRATION DE L'ACTION NORMATIVE	290
Chapitre 1 : L'attente d'un réel engagement national et européen.....	292
Section 1 : Une réorganisation requise du pilotage interne.....	294
Paragraphe 1 : Repenser le pilotage institutionnel interne.....	294
A. Les débuts d'une rationalisation de la gouvernance nationale	294
1. Les motifs d'une telle rationalisation.....	294

2. Les solutions finalement élaborées.....	297
B. Les carences de la rationalisation de la gouvernance nationale	299
1. Des défauts constatés	299
2. Des réponses proposées.....	300
Paragraphe 2 : Repenser le pilotage stratégique interne	303
A. Garantir la solidité de la stratégie nationale	303
1. La nécessité d'une stratégie immuable	303
2. La nécessité d'une stratégie d'ensemble.....	306
a. La rénovation thermique des bâtiments tertiaires s'intensifie	306
b. La précarité énergétique estivale des logements est minimisée.....	310
B. Garantir la faisabilité de la stratégie nationale	315
1. S'agissant des moyens humains.....	316
2. S'agissant des moyens matériels.....	318
Section 2 : Un investissement de l'Union européenne à confirmer.....	321
Paragraphe 1 : La volonté d'accélérer la rénovation énergétique des bâtiments au sein de l'Union européenne	322
A. Des objectifs rehaussés.....	322
1. Un droit de l'Union européenne relativement timide avant 2023	323
2. Un droit de l'Union européenne renforcé depuis 2023.....	326
B. Des critiques persistantes	329
1. Une politique européenne de rénovation énergétique insuffisante au regard des enjeux	329
2. L'hétérogénéité des stratégies de rénovation énergétique des différents États membres	333
Paragraphe 2 : L'importance d'une intensification de la lutte contre la précarité énergétique au sein de l'Union européenne.....	337
A. L'inquiétude de différents acteurs.....	337
B. La réponse de l'Union européenne.....	340
CONCLUSION DU CHAPITRE 1.....	343
Chapitre 2 : La nécessité d'une meilleure articulation de l'action publique locale	345
Section 1 : La lutte contre la précarité énergétique est au croisement de compétences de chaque échelon territorial.....	346
Paragraphe 1 : Une action publique cloisonnée, conséquence de la sectorisation des compétences locales	346
A. Le département est le chef de file en matière de contribution à la résorption de la précarité énergétique	347
1. Propos liminaires sur le chef de filât du département	347

2. La matérialisation de ce chef de filât	349
B. Les autres échelons prennent part à la lutte contre la précarité énergétique au titre de leurs propres compétences.....	353
1. Le rôle de la région	354
2. Le rôle du bloc communal.....	358
Paragraphe 2 : Une action publique cloisonnée, explication à l'absence de coordination des stratégies locales	360
A. Un cloisonnement incompatible avec la transversalité du phénomène.....	360
B. Un décloisonnement nécessaire au traitement transversal du phénomène.....	363
Section 2 : La lutte contre la précarité énergétique doit être placée sous la responsabilité d'une collectivité clairement identifiée	366
Paragraphe 1 : La nécessité d'une réelle territorialisation de l'action publique.....	367
A. L'omniprésence de l'État dans les politiques de l'habitat.....	367
B. L'importance d'une véritable gouvernance locale	372
1. Les rôles doivent au moins être rééquilibrés.....	372
2. Les collectivités territoriales et leurs groupements devraient même avoir plus de responsabilités.....	374
Paragraphe 2 : L'incertitude quant à la désignation de l'échelon territorial le plus pertinent	379
A. L'intérêt de désigner l'intercommunalité.....	380
1. Panorama des principaux arguments en faveur d'une désignation intercommunale	380
2. Focus sur le statut d'autorité organisatrice de l'habitat (AOH).....	383
B. La possibilité alternative de désigner le département.....	387
CONCLUSION DU CHAPITRE 2.....	392
CONCLUSION DU TITRE I	394
TITRE II : POUR UNE CONSOLIDATION DE L'ACTION MATÉRIELLE.....	396
Chapitre 1 : Développer le service public de la rénovation de l'habitat pour contribuer à la lutte contre la précarité énergétique.....	398
Section 1 : L'intérêt de choisir la forme d'une activité de service public : la rénovation de l'habitat répond aux critères d'identification du service public.....	400
Paragraphe 1 : Une mission d'intérêt général dépendante d'une personne publique et soumise au droit public	400
A. Le service public de la performance énergétique de l'habitat répond déjà à la définition du service public	400
B. Le service public réformé de la rénovation de l'habitat répond toujours à la définition du service public	407
1. Une adéquation incontestable avec les critères du service public.....	407

2. L'instauration de France Rénov' et de Mon Accompagnateur Rénov'	411
Paragraphe 2 : Une conformité aux critères d'identification du service public à concrétiser	416
A. Structuration de la gouvernance du service public de la rénovation de l'habitat ...	416
B. Structuration des modalités de déploiement du service public de la rénovation de l'habitat.....	420
Section 2 : L'intérêt de choisir la forme d'une activité de service public : le régime du service public est pertinent pour intensifier la rénovation de l'habitat	425
Paragraphe 1 : La soumission de l'activité aux grands principes de gestion du service public : les « Lois du service public »	426
A. Le principe de continuité du service public.....	426
B. Le principe de mutabilité du service public.....	430
C. Les principes d'égalité devant le service public et de neutralité du service public ...	435
Paragraphe 2 : La soumission contrôlée de l'activité aux règles de concurrence	441
A. Propos liminaires sur les règles de concurrence	442
B. Application de ces règles de concurrence au service public de la rénovation de l'habitat.....	444
1. Contexte de l'intégration du service public de la rénovation de l'habitat dans un marché concurrentiel.....	444
2. Encadrement de l'intégration du service public de la rénovation de l'habitat dans le marché concurrentiel.....	449
CONCLUSION DU CHAPITRE 1.....	453
Chapitre 2 : Dépasser le service public de la rénovation de l'habitat pour résorber la précarité énergétique	456
Section 1 : Le service public de la rénovation de l'habitat est utile à la réalisation de multiples travaux d'amélioration de l'habitat.....	458
Paragraphe 1 : L'élargissement de ce service public aux problématiques d'autonomie dans le logement.....	458
A. Une aide dédiée : MaPrimeAdapt'	459
B. L'intérêt d'intégrer l'adaptation au vieillissement et au handicap au service public de la rénovation de l'habitat pour une prise en charge systémique du mal-logement	461
1. Un intérêt éprouvé par une mauvaise stratégie de déploiement du service public de la rénovation de l'habitat.....	461
2. Un intérêt susceptible d'être confirmé par une nouvelle stratégie de déploiement du service public de la rénovation de l'habitat	463
Paragraphe 2 : L'élargissement de ce service public aux problématiques de sécurité et de salubrité dans le logement.....	466
A. Une aide dédiée : Ma Prime Logement décent	467

B. L'intérêt d'intégrer la réhabilitation des propriétés indignes et dégradées au service public de la rénovation de l'habitat pour une prise en charge systémique du mal-logement.....	469
1. La réhabilitation des propriétés indignes et dégradées ne saurait être écartée d'un service public de la rénovation de l'habitat.....	469
2. La réhabilitation des propriétés indignes et dégradées sert la lutte contre la précarité énergétique.....	473
Section 2 : Le service public de la rénovation de l'habitat ne suffit pas à la prise en charge de la précarité énergétique.....	475
Paragraphe 1 : Les obstacles au traitement de la précarité énergétique par le service public de la rénovation de l'habitat	476
A. L'absence d'équivalence entre la lutte contre la précarité énergétique et l'incitation à la rénovation énergétique.....	476
1. Des connexions défectueuses entre précarité énergétique et rénovation énergétique	477
2. Exemples de connexions manquées entre précarité énergétique et rénovation énergétique	480
B. L'ignorance de l'enjeu social de la lutte contre la précarité énergétique par le service public de la rénovation de l'habitat	483
Paragraphe 2 : Le recours possible à d'autres logiques préexistantes.....	485
A. Recentrer la lutte contre la précarité énergétique autour de son enjeu social.....	486
1. Pourquoi ?	486
2. Comment ?.....	489
a. Par des mesures fortes à l'échelle nationale	489
b. Par une action publique renforcée à l'échelle locale	495
B. Combiner lutte contre la précarité énergétique et lutte contre l'habitat indigne....	503
1. Pourquoi ?	504
a. Avant-propos sur le problème posé par le classement de la précarité énergétique dans la catégorie de l'indécence	504
b. Une convergence entre précarité énergétique et indignité.....	507
2. Comment ?.....	511
a. Par la pérennisation d'avancées prometteuses	511
b. Par la levée de certains obstacles	519
CONCLUSION DU CHAPITRE 2.....	525
CONCLUSION DU TITRE II.....	527
CONCLUSION DE LA SECONDE PARTIE	529
CONCLUSION GÉNÉRALE.....	532
BIBLIOGRAPHIE.....	541

TABLE DES TEXTES JURIDIQUES	566
TABLE DES JURISPRUDENCES	580
INDEX.....	587
TABLE DES MATIERES	594

Résumé : La lutte contre la précarité énergétique est un combat fondamental. En effet, elle revêt un important enjeu social puisque comme toute forme de mal-logement, ses conséquences sociales, économiques et sanitaires peuvent être dramatiques. La précarité énergétique contrevient ainsi à un certain nombre de droits et libertés fondamentaux, et à l'objectif de valeur constitutionnelle relatif à la possibilité pour toute personne de disposer d'un logement décent, qu'il s'agit de concilier avec le droit de propriété. La précarité énergétique est, de plus, un véritable fléau environnemental qui, s'il n'est pas traité, demeurera un obstacle central à l'atteinte des objectifs environnementaux et énergétiques que la France s'est fixés. Cependant, la précarité énergétique doit être correctement située dans la catégorie générale du mal-logement : tantôt qualifiés d'indécents au sens du décret de 1989, tantôt qualifiés d'insalubres pour les plus sévèrement touchés, les logements en situation de précarité énergétique doivent être définitivement classés pour pouvoir être traités, ne serait-ce que parce que le droit applicable n'est pas le même pour un logement indécent ou pour un habitat insalubre. Si le juge compétent lui-même change en fonction de la classification, du juge civil pour le logement indécent au juge administratif pour l'habitat insalubre, il est certain que les occupants de logements en situation de précarité énergétique et les acteurs de cette lutte sont susceptibles de ne pas parvenir à se repérer dans toutes les procédures applicables, au risque de favoriser une forme d'immobilisme au sein d'une action publique déjà fortement freinée par la difficulté du repérage des biens et ménages concernés. Par ailleurs, malgré les bénéfices évidents que présente la lutte contre la précarité énergétique pour l'intérêt général, l'action publique qui lui est dédiée est peu satisfaisante, voire guère convaincante. Les raisons sont diverses, mais pour la plupart, elles sont résumées par un constat simple et fort dénoncé : l'action publique est incohérente et illisible. Si le logement est une compétence dont l'État a parfois du mal à se détacher, les collectivités territoriales et leurs groupements sont de plus en plus investis sur les questions d'habitat, en particulier les intercommunalités. À ce titre, elles ont un rôle à jouer en matière de rénovation énergétique, traitement de premier plan contre la précarité énergétique. En revanche, la compétence relative à la contribution à la résorption de la précarité énergétique revient aux départements, ce qui ne paraît pas déraisonnable compte tenu du fait qu'ils sont également compétents en matière d'action sociale. Or, la précarité énergétique n'est pas uniquement liée à l'état du bâti : elle trouve aussi ses causes dans la précarité économique des ménages. Comment, dans ces conditions, articuler les interventions locales – étant entendu que l'État demeure compétent pour l'attribution d'une grande partie des aides curatives, comme le Chèque énergie – ? La lutte contre la précarité énergétique, pour être enfin efficace, doit être réorganisée et, surtout, rationalisée.

Mots-clés : droit ; énergie ; précarité énergétique ; France ; environnement ; logement

Abstract : The fight against fuel poverty is a fundamental struggle. Indeed, it carries significant social implications, as—like any form of poor housing—its social, economic, and health consequences can be severe. Fuel poverty thus infringes upon several fundamental rights, as well as the constitutionally recognized objective that every individual should have access to decent housing—an objective that must be balanced with the right to property. Moreover, fuel poverty represents a true environmental scourge which, if left unaddressed, will remain a central obstacle to achieving the environmental and energy objectives France has set for itself. However, fuel poverty must be properly situated within the broader category of poor housing. Sometimes classified as “indecent” under the 1989 decree, and at other times as “unsanitary” for the most severely affected dwellings, homes suffering from fuel poverty must be definitively categorized in order to be addressed. This is necessary because the applicable legal framework differs depending on whether a dwelling is deemed indecent or unsanitary. Even the competent court changes based on classification, from the civil court for indecent housing to the administrative court for unsanitary housing. As a result, residents of energy-poor homes and the stakeholders involved in combating energy poverty may struggle to navigate the applicable legal procedures, risking a form of stagnation within public action, which is already hindered by the difficulty of identifying the affected properties and households. Furthermore, despite the clear benefits that tackling energy poverty offers to the public interest, public policy in this area is largely unsatisfactory, if not entirely unconvincing. The reasons are numerous, but most can be summarized by a widely acknowledged issue: public action is incoherent and difficult to understand. While housing is an area in which the state still plays a significant role, local and regional authorities—especially intercommunal bodies—are increasingly involved in housing matters, particularly in energy renovation, which is a primary means of combating energy poverty. However, the responsibility for addressing energy poverty specifically falls to the departments, which makes sense given their existing responsibilities in social services. Yet, energy poverty is not solely linked to the condition of the buildings; it is also rooted in households’ economic precarity. So how, under these circumstances, can the actions of local authorities be coordinated—especially considering that the State remains in charge of distributing many forms of financial aid? To be truly effective, the fight against fuel poverty must be reorganized and, above all, rationalized.

Keywords : law ; energy ; fuel poverty ; France ; environment ; housing



ECOLE DOCTORALE

ED 481 - Sciences sociales et Humanités

LABORATOIRE

UMR 6031 TREE

