



TRANSITION ÉNERGETIQUE ÉQUITABLE

Atelier 4 / 4

*Lutte contre la vulnérabilité socio-
énergétique des ménages
et des territoires*

(logement – mobilité)



9 décembre 2016/9h – 13 h

Lieu : Lyon

Public invité

Elus et techniciens des collectivités territoriales, urbanistes, chercheurs, équipes publiques et privées de modélisation des données, bailleurs sociaux, AOT, industriels et fournisseurs/gestion des énergies, acteurs sociaux et associatifs, fondations, experts divers, etc., ayant une expérience dans les domaines, ou des savoirs empiriques et pratiques permettant d'élaborer des recommandations à toutes les échelles

DEFI 4 du Volet social de la transition énergétique INNOVATION DANS LA PLANIFICATION, LES POLITIQUES ET LES PROCESSUS DE GESTION INTERTERRITORIALE DES VULNERABILITES

Le contexte

La prise en compte de la vulnérabilité énergétique des ménages et des territoires au sein des politiques publiques, de la planification et de l'aménagement des territoires est très inégale voire inexistante dans certains cas. Les politiques et dispositifs permettant de répondre à ces vulnérabilités sont très développées dans le domaine de habitat, et la généralisation à venir (2018) du chèque énergie se rapproche tant bien que mal d'une demande d'universalisation des droits à une énergie accessible pour les plus démunis. Ce n'est pas le cas en ce qui concerne la précarité énergétique liée à la mobilité. De ce fait, la partialité de l'approche de la vulnérabilité énergétique et des réponses provoque des tensions socio-territoriales. En effet, la dépendance énergétique et les coûts constamment à la hausse des énergies se manifestent diversement dans les territoires, selon la capacité des ménages à faire évoluer ou pas leur localisation résidentielle, selon celle des collectivités locales à faire face aux problèmes induits, et selon la priorisation de ces territoires et ménages par les politiques publiques d'aide sociales et techniques spatialisées.

Néanmoins, les avancées dans le domaine de la précarité énergétique dans l'habitat sont un atout et une base pour aller plus loin. Comme le note l'Iddri, une forme nouvelle de politique publique est en train de se forger à travers la lutte contre la précarité énergétique logement, avec des améliorations à trouver au sein des interventions sociales et financières, techniques mais aussi spatiales. Ces avancées commencent à concerner la question de la mobilité ; il restera à mesurer si ensemble elles feront sens, permettant ainsi de faire naître des politiques cohérentes, une planification et organisation du territoire soutenables, et un droit universel à l'équité énergétique.

Mais nombreux sont les acteurs locaux et nationaux qui notent que se pencher sur la planification et l'aménagement du territoire équitable énergétiquement, n'est pas une mince affaire, mais que le fait de s'en occuper pourrait faire naître une forme moderne de concrétisation du développement durable. Ces mêmes acteurs convergent aussi dans la mise en place d'un regard transversal sur la vulnérabilité énergétique des ménages et des territoires dans l'interface urbanisme - logement - mobilité. En effet, ils considèrent que la supra-visibilité et évidente supra-priorité sociale des dispositifs qui aident les ménages à payer leurs factures d'énergie domestique et leur évite de devoir arbitrer entre différents postes de consommation, rendent difficile l'approche du long terme des territoires et de l'articulation habitat-mobilité comme un facteur clé dans la transition énergétique équitable. Mais ceci est en cours d'évolution comme le montrent les multiples approches locales, régionales et nationales qui ont vu le jour depuis 2008.

Mais est-ce que cela explique que le volet social de la transition énergétique ne soit pas traité (ou qu'il le soit de manière très marginale) dans les documents de planification et de gestion territoriale (PLU, PLUi, PLH, PLU-H, PCET, PDU, Scots, etc.), à la hauteur du défi de résilience et de robustesse attendu des territoires ? Oui en partie, et non fondamentalement selon d'autres avis collectés dans les phases préparatoires des ateliers. Par exemple, certains avis notent la complexité intrinsèque de l'objectif général de la transition énergétique et de son équité en particulier. En effet, ils s'interrogent sur la réalité de ces objectifs sur le moyen et long terme s'ils ne s'articulent avec les défis de la recomposition territoriale non équilibrée qui est en train de se forger

par la simultanéité des mutations, des crises et des transitions en cours et annoncées (démographiques, sociétales, comportementales, économiques, financières, fiscales, territoriales, juridiques, institutionnelles, etc.). D'autres notent que la faible appropriation de la connaissance sociale de la transition énergétique par les techniciens et les élus ne facilite pas une approche planificatrice transversale. Ce manque d'acculturation handicaperait fortement la transcription réglementaire ou opérationnelle faisant le lien entre habitat – mobilité – énergie et fragilités socio-territoriales.

Des recommandations s'affinent sur une véritable intégration de la précarité énergétique à la planification territoriale...

Considérant qu'une forme nouvelle de politique publique émerge au moins dans le domaine du logement à travers la prise en compte de la précarité énergétique, l'IDDRI propose par exemple d'introduire dans le SRCAE un diagnostic sur la base d'une synthèse et d'une mise en discussion des résultats issus des outils cartographiques, sur la base des différentes expériences locales, que la mobilité soit être intégrée à ce diagnostic et de privilégier les plans climat-énergie territoriaux (PCET) intercommunaux pour établir un tableau de bord de la précarité énergétique. Il considère aussi que le plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées (PDALPD) est le document pertinent pour mettre en œuvre la déclinaison locale des FSL et d'Habiter mieux, en cohérence avec les PCET. Il préconise aussi d'associer les acteurs du territoire aux diagnostics locaux de la précarité énergétique dès le choix des outils et des indicateurs utilisés afin de favoriser l'émergence d'un réseau d'acteurs local et d'une représentation commune, et de faciliter l'appropriation de ces diagnostics.

En 2011, Muriel Bourrat en capitalisant des recommandations issues du PCET du Grand Lyon, le rapport Pelletier, de l'atelier bâtiment du SRCAE, etc., dans la région lyonnaise montrent la place importante donnée à la densification des villes, à la mixité des usages (commerces, logements) pour limiter les déplacements ; la création et amélioration des PDE ; l'introduction dans les PLH d'un système d'éco-conditionnalité des aides ; la caractérisation des territoires pour adapter les orientations en fonction des spécificités énergétiques, ; le développement des modes doux en ville, périurbain, milieux ruraux, ... et « la prise en compte de la précarité énergétique dans les différents schémas de planification et d'urbanisation » en soi.

Plus récemment début 2016 avec RAEE et dans le cadre de cette démarche d'Ateliers, on a vu émerger dans les territoires TEPOS des recommandations qui vont de la mise en place de démarches de sensibilisation jusqu'à la mise en place des PLUi (accompagnés des PLH et PDU) pour clarifier la planification auprès des élus, en passant par la localisation des lieux prioritaires de rénovation énergétique du logement dans les SCOT, PLH, PLU, l'intégration des énergéticiens aux processus de planification ou par la création d'un Document unique de programmation sur la précarité énergétique) SCoT, PLH, PDU, PDLHPD, ...

Mais par où commencer ? Quels sont les « minimums à mettre en place » ?

... et constituent un point de départ pour aller plus loin

Pour tenter d'aller plus loin, à partir des premiers travaux réalisés en 2015 il est proposé de construire collectivement des propositions autour d'un défi exploratoire, d'une stratégie, et des axes de travail.

Est-ce que *l'innovation planificatrice transversale et une gestion inter-territoriale plus fine à diverses échelles, est le défi principal ? Si oui, l'enjeu serait-il d'arriver à terme à une prise en compte de la vulnérabilité – précarité (voire pauvreté) énergétique dans les différents documents de planification afin de mobiliser les leviers et les politiques ad hoc qui accompagnent la transition à 2030 – 2050. ? L'organisation d'une vision globale et partagée des enjeux locaux / interterritoriaux pour alimenter les planifications et mise en cohérence aux échelles de proximité, sera-t-elle la stratégie ?...* Et est-ce que les **trois axes de travail** pressentis sont solides, à savoir :

- *la conception et communication d'une vision commune et d'un « cadre-guide » de robustesse des territoires accompagnant la planification ?*
- *la création d'instances stratégiques de coordination des planifications inter-échelles ?*
- *les réingénieries sectorielles et sociales stratégiques au sein des instances de planification ?*

Dans ce cadre l'atelier cherchera à faire émerger des recommandations sur la base d'un « socle minimum » de démarches, procédures, normes, etc. possibles, pas encore mobilisés mais à faire, qui restent à inventer.

L'objectif de l'Atelier

Pour faciliter les échanges il faudra considérer des avis pas nécessairement consensuels. A titre d'exemple, certains acteurs estiment par exemple que la planification « ne peut pas résoudre tout » et encore moins la question de l'équité dans la transition énergétique ; qu'il faudrait viser une politique sociale transversale et non pas une politique sociale énergétique. D'autres pensent que si les élus ne sont pas demandeurs d'une prise en compte de ces questions elles ne seront pas inscrites dans les diagnostics et encore moins dans des normes et procédures. Ou que la transition énergétique équitable devrait être abordée à la lumière du renouveau de la planification territoriale, mais que les élus ne sont pas prêts à aborder ces questions car cela chamboule trop des choses... Dans le domaine des politiques publiques, des avis considèrent que la réponse se trouve plutôt dans des « politiques d'aides »/individu-ménage, plutôt à connotation social ou technique ; ou qu'il faudrait aborder l'universalité des dispositifs compte tenu de la difficulté à faire évoluer la planification et l'aménagement du territoire (ex. une APL renouvelée en intégrant le chèque énergie revalorisé, créer une « APMobilité »)...

En analysant ces opinions est-il possible in fine attendre quelque chose de la planification pour réussir l'équité dans la transition énergétique ? Est-il pertinent de se concentrer plutôt sur un renouveau des politiques et des stratégies articulant micro-échelles et macro-territoires ? Peut-on construire d'urgence une « universalité » des dispositifs sociaux, seuls garants de l'équité territoriale ?

« Les politiques de transition énergétique peuvent révéler des inégalités sociales préexistantes »

« La difficulté du lien entre politiques environnementale et sociale tient à son ambiguïté. Elles peuvent aussi créer de nouvelles vulnérabilités pendant une phase de transition... sur le long terme, ces politiques peuvent limiter les fragilités du système face à des chocs, comme la hausse des prix du pétrole... Les problèmes soulevés par les inégalités sociales dans le cadre de la transition énergétique ne sont pas insurmontables. L'enjeu est d'identifier et de mettre en oeuvre les conditions d'un changement sur différentes échelles de temps, en prenant en compte la diversité des ménages...

L'inégalité, l'inéquité, la précarité, la vulnérabilité sont des notions qui reviennent dans le débat sur l'énergie [Et] renvoient à trois couples : choix et contrainte, situation présente et situation potentielle, contrainte monétaire et contraintes multiples.... L'inégalité : différence entre les hommes dans la jouissance de biens ou de services. L'inéquité : une inégalité jugée injuste ou illégitime... renvoie à une absence de choix ou à une faible capacité à changer une situation subie... La précarité : l'inadéquation entre les ressources des ménages (monétaires mais pas seulement) et leur situation contrainte.... La précarité énergétique est l'une des composantes de la précarité, parmi beaucoup d'autres (alimentation, accès au logement, à la santé etc.). La vulnérabilité : situation de précarité potentielle dans laquelle un ménage peut basculer lorsqu'il est confronté à des aléas, comme la hausse des prix de l'énergie...

... des inégalités peuvent résulter de choix délibérés des ménages [la double motorisation puissante non contrainte]... [Par ailleurs] Lors du débat sur la taxe carbone, nombreux sont ceux qui ont jugé injuste ou inéquitable le fait que des ménages modestes aient à payer de lourdes charges sans qu'ils aient les moyens de changer leur comportement...

Pour le logement, les variabilités de consommation d'énergie peuvent être expliquées par des facteurs tels que l'isolation du bâti et le degré de mitoyenneté, la zone géographique, ou encore la qualité des appareils... la variabilité des dépenses entre les ménages d'un même groupe social et dans toute la population est plus forte sur les transports que sur le logement. Les différences de consommation d'énergie pour la mobilité sont surtout déterminées par la localisation et la distance domicile-travail. Ces facteurs relèvent de choix individuels (température de chauffage, puissance du ou des véhicules) ou de contraintes (absence de réseaux de transport en commun ou mode de chauffage pour les locataires), et parfois des deux (le choix d'une localisation en milieu péri urbain pour accroître sa surface faute d'une offre équivalente dans un centre-ville, achat d'un logement déjà équipé ou construction sur plan, avec le mode de chauffage prédéterminé).

Ces choix contraints sont le fait des individus, mais aussi de politiques publiques passées, voire d'absence de politiques publiques... »

Lucas Chancel et Mathieu Saujot (IDDRI – 2013).

Programme provisoire

9h00 Accueil

9h10 – Présentation du mode d'échange en Atelier et de la problématique générale

S. Rosales-Montano / Urbalyon

9h30 – Retour des Ateliers 1, 2 et 3 – lien avec le Livre Blanc

Convergences et divergences autour des défis, enjeux, stratégies et axes de travail préliminaires

Quel concept sur vulnérabilité énergétique appuiera ces apports ?

A partir d'une première synthèse des résultats des trois précédents ateliers, il s'agira d'apporter des compléments de base, qui seront par la suite enrichis sur la base d'un document partagé qui circulera pour être publié mi-janvier.

Un exercice complémentaire se réalisera sur la définition pertinente que l'on souhaiterait mettre en avant sur précarité, pauvreté ou vulnérabilité énergétique habitat-mobilité et qui pourrait guider les avis et recommandations qui seront portés au sein du Livre Blanc

10h35 Pause-café

10h50 – Echange final

Comment innover dans la planification, les politiques et les processus de gestion interterritoriale des vulnérabilités ?

A partir de la mise en commun de quelques avis et recommandations, les échanges se concentreront sur la concrétisation du « socle commun minimal » à court et moyen terme à partir d'un tour de table des acteurs présents...

Acteurs pressentis : communes (Saint-Fons, Grenoble, ...), Scots (Sepal, Rives du Rhône, Monts du Lyonnais, Rovaltain...), Métropoles de Lyon, Grenoble, Saint Etienne, Clermont Ferrand ; Pôle métropolitain Lyonnais ; Conseils départementaux ; Bailleurs sociaux ARRA-HLM, SOLIHA ; DREAL, DDT ; Région Auvergne/Rhône-Alpes, SMTM ; gestionnaires d'énergies, RAEE, ALE, CCAS, UDCCAS ; FAP, MRIE, Bureau d'études, PST (Cerema, LET...), Agences d'urbanisme (Urba4 /Agences d'urbanisme : Urbalyon, Epures, AURG, A. Clermont Métropole), IDDRI, Chercheurs...

12h40 – Informations sur les suites, les délais d'enrichissement et de publication collaborative du Livre Blanc

13h fin de l'Atelier

