



**« Stratégies des ménages
face aux impayés d'énergie.
Enquête auprès de 14 ménages »**

Synthèse de l'étude

2018

Objectifs et méthode de l'étude

L'objectif de cette étude était d'analyser : 1) **les stratégies de recours des ménages auprès des « guichets » d'aides existants** et la façon dont les organismes sociaux y répondent, avec une approche en termes d'itinéraire ou de parcours jalonné de ressources et d'obstacles, etc. ; 2) **les modes de perception et d'analyse des situations d'impayés par les travailleurs sociaux** (informations recherchées, méthodes de traitement, critères d'éligibilité, etc.) ; 3) **les formes d'accompagnement des ménages par les acteurs des dispositifs** et la réception de l'accompagnement par les ménages (les modes d'interventions et d'interactions auprès des ménages).

L'étude porte sur **14 ménages en impayés d'énergie issus de l'enquête auprès de 30 ménages** en précarité énergétique. Par impayés d'énergie, nous entendons les situations où la facture d'énergie n'a pas été réglée dans le délai de 92 jours, après les deux courriers de relance prévus par la procédure d'impayés. Pour 10 des 14 ménages en impayés d'énergie, un entretien a été réalisé avec l'un ou l'autre des professionnels qui suivent, orientent et accompagnent les ménages dans leurs démarches. L'enjeu de ces entretiens était de mieux préciser la situation des ménages au regard des dispositifs, ainsi que le cadre professionnel dans lequel se construisent les outils d'interventions, les partenariats, les marges de manœuvre et les difficultés rencontrées.

Les ménages et les professionnels rencontrés

Tous les ménages en impayés d'énergie sont **locataires** de leur logement et appartiennent aux **catégories populaires** les plus fragiles. Ces ménages rencontrent des difficultés sociales (problèmes de santé, handicap, perte d'emploi et de revenus, logement dégradé, etc.) qui déstabilisent leur situation et les mettent en grande difficulté pour régler des factures d'énergie dont le montant n'était pas prévisible. Avec de **faibles revenus et un budget tendu**, le moindre aléa, comme une facture imprévue, peut faire basculer dans l'impayé.

Nous avons interrogé au total 8 professionnels qui sont intervenus auprès de 10 ménages en impayés d'énergie, certains en suivant plusieurs : 4 **travailleurs sociaux** : deux assistantes de service social et deux CESF ; 4 **techniciens** : un conseiller Info énergie, un assistant d'opération et deux techniciens en thermique du bâtiment, tous ont une formation technique supérieure de niveau Bac + 3 ou 5. Lors des entretiens, il fut **difficile de les faire parler sur les situations** des ménages et l'accompagnement mis en oeuvre. Nous avons noté une certaine réserve quant à la confidentialité des personnes. Au regard de leur charge de travail, du nombre de ménages qu'ils suivent et du caractère ponctuel du suivi, certains professionnels connaissent peu les situations réelles. La conscience d'en avoir une connaissance partielle a pu susciter le sentiment d'une mise en défaut de la compétence professionnelle et une certaine gêne. **Les discours ont plutôt été centrés sur l'organisation, l'activité, les procédures et les dispositifs**, la charge de travail et les contraintes professionnelles. L'entretien a parfois servi de « scène » pour exprimer les difficultés du vécu professionnel.

L'entrée dans l'impayé d'énergie

Même pour les ménages en difficulté chronique, l'impayé d'énergie résulte d'une facture inattendue à des moments particuliers de la trajectoire socio-résidentielle. Dans l'étude sur les parcours et les stratégies des ménages en précarité énergétique, nous avons identifié 3 types de trajectoires qui renvoient à des situations différentes d'entrée dans la précarité énergétique :

- Des trajectoires linéaires de dégradation du logement et/ou des capacités des personnes. Un **lent processus de dégradation du logement** et/ou la perte des capacités physiques et financières nécessaires au maintien de l'équilibre peuvent déstabiliser une situation d'équilibre fragile. Faute d'entretien par le bailleur ou, pour les propriétaires, de moyens pour engager des travaux, les consommations d'énergie deviennent importantes et l'inconfort coûteux. Tous vivent dans leur logement depuis plus de 25 ans, sans que des travaux de rénovation ou de changement du système de chauffage n'aient été entrepris.
- L'entrée dans un nouveau logement. Pour dix des quatorze ménages rencontrés, l'impayé d'énergie résulte de fortes consommations dans un nouveau logement, mal isolé, vétuste, voire proche de l'insalubrité, ou dont le ménage ne maîtrise par les équipements de gestion du confort. Ces ménages n'avaient généralement pas rencontré de difficulté particulière dans leurs précédents logements en termes de confort ou de factures d'énergie, et ils ne font pas état d'un changement de leur mode d'habiter ni du niveau de confort thermique recherché. L'entrée dans le nouveau logement marque alors une bifurcation de la trajectoire, déstabilise une situation d'équilibre plus ou moins fragile et fait entrer le ménage dans la précarité énergétique, l'inconfort et les difficultés financières. Les problèmes se manifestent rapidement après l'emménagement dans le logement. La précarisation du ménage est accentuée lorsque l'entrée dans le nouveau logement s'accompagne d'accidents biographiques comme la maladie, le chômage, une séparation, une perte de revenus qui ne permettent pas d'assumer les surconsommations et les charges du logement. Pour ceux qui ont toujours été dans des logements avec un chauffage collectif, le manque de maîtrise de la gestion technique du confort est source d'importantes surconsommations.
- Des accidents de parcours. D'autres situations renvoient à une forte **baisse des revenus** au moment du départ en retraite ou suite à une maladie. **Un sinistre dans le logement** peut aussi déstabiliser une situation déjà fragile. Enfin, nous avons rencontré une situation où **un abonnement de fourniture d'électricité inadapté** a été la cause des difficultés financières.

Les impayés d'énergie

Les impayés d'énergie proviennent d'une facture dont le montant est supérieur à la normale, avec parfois un effet cumulatif lorsque la situation n'a pas été résolue de suite. **Le montant des factures n'est jamais contesté**, le comptage de l'énergie consommée n'est pas incriminé. De fait, il n'y a pas de conflit avec le fournisseur d'énergie sur ce point dans notre enquête. Mais le montant de la facture inquiète, surprend et interroge les ménages sur les causes de telles consommations. Au regard des revenus mensuels, les sommes à payer non prévues sont jugées conséquentes par les ménages. De quelques centaines d'euros à plus de 2.000€ dans échantillon d'enquête, ces montants représentent toujours plus de 10% du budget mensuel.

L'impayé d'énergie, moteur de la déstabilisation. La facture d'énergie est, dans plus de la moitié des cas d'impayés, l'élément qui déstabilise une situation fragile. Elle alerte sur la forte consommation d'énergie ou l'ampleur d'une surconsommation qui pouvait parfois être pressentie, vu l'état de certains logements. La plupart des ménages n'avaient jamais été en impayés d'énergie ou pour d'autres postes budgétaires. Ils mettent généralement un point d'honneur à régler leurs factures, c'est une question de fierté. **L'impayé d'énergie a été le moteur de la déstabilisation.** La déstabilisation concerne d'abord le budget, mais elle touche aussi l'ensemble du mode de vie et l'état psychologique des personnes.

Une dette qui s'ajoute à d'autres. Quelques ménages étaient déjà dans une situation déstabilisée, de manière ponctuelle ou plus régulière, la facture d'énergie vient alors se greffer à un contexte budgétaire déjà déséquilibré, renforçant les difficultés. Deux ménages sont d'ailleurs dans une procédure de surendettement.

Stratégies et parcours de traitement des impayés d'énergie

L'impossibilité de régler les factures d'énergie fait entrer les ménages dans un parcours d'aide, en interaction avec les travailleurs sociaux et les professionnels de l'accompagnement. Cette nouvelle phase ou séquence de la trajectoire est ainsi co-construite avec les professionnels, structurée par les dispositifs d'aide, les procédures administratives et de nouveaux arbitrages. En fait, nous avons identifié plusieurs étapes d'un parcours type de traitement des impayés d'énergie :

- Une première étape d'arbitrage entre les charges à régler. Face à l'impayé, les ménages n'ont guère de marges de manœuvre. Le budget ne permet pas de dégager les sommes suffisantes pour un règlement comptant. **Il n'y a que trois options possible** : demander l'aide de l'entourage, arbitrer avec le paiement du loyer, renoncer à d'autres dépenses importantes. **Le réseau social** des ménages rencontrés, également très modeste, ne permet généralement pas de solliciter auprès des proches une aide financière pour couvrir la dépense. **Le paiement du loyer est généralement privilégié**, c'est d'ailleurs le conseil donné par les professionnels. Certains ménages ont choisi de **privilégier les dépenses de santé et le confort** au détriment de l'énergie, puis du loyer. De même, **les besoins et le confort des enfants** sont toujours privilégiés par rapport aux dépenses d'énergie.

- **La demande d'aide pour régler les factures.** Dans l'impossibilité de régler leurs factures d'énergie, les ménages sollicitent une aide financière, malgré la honte de s'adresser aux services sociaux. Pour 8 ménages sur 14, c'était **la première fois qu'ils sollicitaient une aide sociale financière**. Demander de l'aide est le dernier recours quand aucune autre solution n'a été trouvée. En général, l'aide est sollicitée rapidement après avoir reçu une facture inhabituelle, selon deux circuits différents : 1) les ménages qui sont déjà dans le « circuit de l'aide sociale » s'adressent aux travailleurs sociaux de « proximité » ; 2) ceux qui n'ont jamais été en difficulté contactent d'abord leur fournisseur d'énergie qui les renvoie vers les services sociaux. Dans tous les cas, le service social est toujours le premier interlocuteur institutionnel, un « passage obligé » pour entreprendre les démarches de demande d'aide.
- **Une seconde étape d'arbitrage des dépenses.** L'impossibilité de régler les factures d'énergie et l'engagement dans une démarche de demande d'aide s'accompagnent d'un ensemble d'arbitrages visant à réduire les dépenses du ménage. On distingue **deux types d'arbitrages** : 1) Réduire les consommations et limiter les futures factures d'énergie pour ne pas alimenter la dette. Il s'agit de renforcer la gestion économe des équipements, en réduisant la température de chauffe, voire en se passant totalement de chauffage et d'eau chaude. 2) Réduire d'autres postes budgétaires. Pour faire face aux coûts énergétiques, le mode de vie se trouve impacté et **les dépenses sont réduites autant que possible**. Les restrictions préservent les enfants, leur confort, leur santé, voire leurs loisirs. Dans les cas observés, elles préservent aussi la voiture, considérée comme une nécessité, mais près de la moitié des ménages n'en possèdent pas. Les sources d'économies sont traquées : les abonnements Internet et de téléphone, l'assurance de la voiture (en passant au tiers par exemple), en changeant de fournisseur d'énergie ou d'abonnement. **Les dépenses d'alimentation, d'habillement et de loisir** font l'objet de restrictions parfois drastiques.
- **La mise en place d'un plan d'apurement avec un échéancier de remboursement.** La première démarche réalisée par l'assistante sociale, est de négocier avec le fournisseur d'énergie un plan d'apurement de la dette et la mise en place d'un échéancier de règlement. C'est une étape obligée pour éviter une coupure d'alimentation. **La négociation avec les fournisseurs d'énergie** laisse peu de marges de manœuvre, c'est une procédure très cadrée. La mise en place des **Pôles solidarité** par les fournisseurs « historiques » facilite les échanges avec les travailleurs sociaux et ouvre des marges de négociation. L'étalement de la dette selon un échéancier mensuel évite la coupure de la fourniture d'énergie, mais vient grever le budget déjà serré des ménages. En fonction du montant de la dette, les mensualités peuvent être encore trop élevées pour « joindre les deux bouts ».
- **Une demande d'aide financière, avec des conseils de bonne gestion par les professionnels de l'accompagnement.** La plupart des ménages rencontrés ont bénéficié d'une aide financière pour régler leurs dettes d'énergie. Pour traiter les situations difficiles, les travailleurs sociaux mobilisent plusieurs dispositifs en complément ou en substitut du FSL (aides des associations caritatives, CAF, mutuelles, etc.). Les ménages ne savent pas toujours qui leur a octroyé cette aide. La procédure reste opaque pour eux.

- Un diagnostic technique et, éventuellement le financement et la mise en œuvre de travaux d'amélioration du logement. Les ménages rencontrés ont bénéficié d'une visite à domicile et d'un diagnostic sociotechnique. Toutefois, les ménages en impayés d'énergie ne sont pas systématiquement pris en charge par un dispositif d'accompagnement et de médiation auprès des bailleurs. Ces dispositifs (de type SLIME), encore peu nombreux, ne couvrent pas l'ensemble du territoire national.
- Une troisième étape d'arbitrage avec le paiement du loyer ou la décision de déménager. La tendance est de privilégier le règlement du loyer pour ne pas se mettre en défaut, à la fois par crainte de conséquences négatives (perte du logement, difficultés pour trouver un autre logement) et par éthique personnelle. Quitter le logement est une autre option, quand il n'y a aucune perspective de travaux de rénovation. C'est une option coûteuse et les difficultés sont nombreuses, liées à l'état du marché, aux conditions d'éligibilité ou à l'existence d'impayés de loyer. Plusieurs ménages ont fait des demandes de logement, voire constitué un dossier DALO pour trouver plus rapidement. Enfin, faute de solution et quand aucun arbitrage n'est possible, les impayés se multiplient et le ménage entre dans la spirale du surendettement.

Les professionnels de l'accompagnement

Le fait que les professionnels rencontrés aient eu plus à cœur d'évoquer les difficultés de leurs missions que la situation des ménages pour lesquelles nous les sollicitons, est assez révélateur de formes de fragilité de leurs positions professionnelles et un sentiment d'impuissance.

Un premier point relève de la nature sociotechnique de la précarité énergétique qui met à l'épreuve les compétences professionnelles et les formes de coordination. Les professionnels sont confrontés à la difficulté de prendre en compte les différentes composantes sociales et techniques de la situation, ce qui peut les amener à aller au-delà de leurs compétences et/ou de leurs attributions, dans un contexte de tension temporelle. L'accompagnement des ménages est partenarial, ce qui peut soulever des questions déontologiques de confidentialité et de respect des compétences institutionnelles, et se traduit par la multiplication des dispositifs d'aide que les professionnels ont parfois du mal à articuler dans une même opération.

Un second point, concerne la difficulté à articuler des logiques différentes, sociales, techniques, administratives, concurrentielles, etc. La pluralité de ces logiques introduit de l'incertitude dans le traitement des dossiers, ouvre aux controverses et fragilise les intervenants.

Éléments de conclusion

Un impayé d'énergie est un facteur qui déstabilise fortement les ménages les plus fragiles, dans des situations d'équilibre précaire. Il intervient généralement à un moment stratégique de la trajectoire socio-résidentielle, lors de l'entrée dans un nouveau logement énergivore et/ou suite à une baisse de revenus. Si quelques ménages étaient déjà dans une situation d'endettement, la plupart n'avait jamais connu auparavant pareille situation et, malgré un budget tendu, arrivaient à faire face à leurs obligations. Plus que leurs modes de vie ou leurs pratiques d'usage de l'énergie, les fortes consommations sont liées à **un logement dégradé, mal isolé ou dont on ne maîtrise pas encore le système technique de gestion du confort.**

La faiblesse des ressources disponibles, financières et relationnelles, impose le recours aux aides publiques, souvent pour la première fois, et une série d'arbitrage des dépenses. Dans un premier temps, il s'agit de « choisir sa dette », entre un impayé d'énergie, un impayé de loyer ou d'autres grosses dépenses. La tendance est toujours de privilégier le règlement du loyer pour préserver l'occupation, dans l'espoir que des travaux pourront améliorer la situation. Les arbitrages concernent ensuite les dépenses de la vie quotidienne : loisirs, habillement, alimentation, santé, mobilité. La santé et le confort des enfants sont toujours privilégiés, de même que les dépenses de mobilité. Lorsque les problèmes persistent, que les travaux d'amélioration ne sont pas entrepris, une nouvelle phase d'arbitrage peut s'ouvrir, avec « l'arme absolue » de cesser de payer le loyer pour faire pression, sur le bailleur ou choisir de quitter le logement.

Contraints de solliciter les aides sociales, les ménages en impayés entrent dans un parcours de traitement des impayés, en interaction avec les professionnels de l'accompagnement. Ce parcours comporte plusieurs étapes : la négociation avec le fournisseur d'énergie pour étaler les règlements, la demande d'aides financières accompagnée de conseils de maîtrise de l'énergie et d'occupation du logement, puis une approche technique pour traiter le logement lui-même. On passe ainsi d'un traitement social à un traitement technique de la situation.

Il ressort des récits croisés des ménages et des professionnels que la complexité des situations, sociales, techniques, subjectives, est faite de représentations réciproques, pleines d'incertitudes. Chaque acteur ne détient qu'une partie des éléments de la situation. Les ménages ont une expérience vécue, mais au prisme de leurs représentations sociales et de leur culture technique. Les professionnels ont, nécessairement un regard normatif, au prisme de leurs compétences et de leurs attributions. Ce qui se joue dans la relation d'accompagnement reste encore à explorer.

L'approche de la situation n'est pas réellement sociotechnique, mais segmentée entre différents professionnels, les uns (les travailleurs sociaux) s'occupant des aspects sociaux et « comportementaux », les autres (les techniciens du bâtiment) traitant du bâti et des équipements. Cette division du travail d'accompagnement peut mettre à mal les compétences et les attributions formelles, pour autant que les professionnels sont toujours nécessairement confrontés à l'imbrication des aspects sociaux et techniques de la situation. La précarité énergétique et les impayés d'énergie fragilisent ainsi les ménages, mais aussi les professionnels de l'accompagnement, les obligeant à dépasser le cadre de leurs missions.

Cette synthèse est issue du rapport final en ligne.

Elle a été réalisée par le groupement piloté par Energie Demain dans le cadre d'un groupe de travail composé de partenaires de l'ONPE, sous la direction technique d'Isolde Devalière.

