

LA NORME JURIDIQUE D'URBANISME COMME VECTEUR DE LA TRANSITION ENERGETIQUE : DE LA PROMOTION DE LA PERFORMANCE ENERGETIQUE AU TRAITEMENT DE LA PRECARITE ENERGETIQUE

Françoise Zitouni

Maître de conférences HDR, Aix-Marseille Université

LIEU, EA 889, 13628 Aix-en-Provence

Si le droit de l'urbanisme a toujours accompagné et soutenu le déploiement territorial des politiques énergétiques en maîtrisant notamment l'implantation des infrastructures de production, de transport, de stockage et de distribution d'énergie, la transition énergétique n'y a été que tardivement prise en compte. Ce n'est qu'à partir de la loi de programme fixant les orientations de la politique énergétique (POPE) du 13 juillet 2005 que des dispositions favorisant la performance énergétique et les énergies renouvelables dans l'habitat ont été introduites dans le code de l'urbanisme. Ces dispositions, purement incitatives avaient pour but de donner aux maires qui le souhaitaient la possibilité de développer une politique volontariste en matière d'énergies renouvelables grâce à un mécanisme de bonifications de densité.

Les nouveaux objectifs assignés aux États membres de l'Union européenne par le « paquet législatif » climat-énergie adopté le 23 avril 2009, puis les lois Grenelle, I du 3 août 2009 et II du 12 juillet 2010, suivies par la loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte (TECV) du 17 août 2015, annoncent véritablement le tournant de la transition énergétique. D'après l'architecture de la loi de programmation du 3 août 2009, les deux principaux points d'action désignés sont le secteur du bâtiment, qui est le plus énergivore et l'urbanisme en tant qu'instrument de mise en œuvre territorialisée des objectifs de la politique énergétique par le biais de la planification.

L'objet de cette intervention est de décrire le processus d'introduction de la transition énergétique dans le droit de l'urbanisme et les outils normatifs utilisés ou neutralisés pour atteindre les résultats attendus. Elle a pour objectif de vérifier, à partir de l'exemple de la transition énergétique, l'hypothèse formulée dans le cadre de cet atelier selon laquelle les démarches et les politiques en faveur de la transition tendraient à exacerber les inégalités sociales et spatiales.

Le processus d'infiltration d'objectifs de la politique énergétique dans le droit de l'urbanisme n'est pas uniforme. Il semble qu'il revête des formes différentes, plus ou moins poussées suivant les types d'objectifs poursuivis. C'est pourquoi je présenterai deux objectifs majeurs de la transition énergétique dont les effets sont différenciés : la limitation des émissions de gaz à effet de serre (GES), qui exige une *contribution de chaque territoire* à la réduction des énergies fossiles et la performance énergétique, qui entraîne une *sélection des territoires* dont le potentiel de développement des énergies renouvelables est le plus fort.

1. Les objectifs de limitation des émissions de gaz à effet de serre et de lutte contre la précarité énergétique

Le recours à des objectifs est le propre des législations modernes dites « *finalisées* » qui expriment les buts qu'elles poursuivent par des objectifs extérieurs à la sphère juridique, qui se rattachent à une rationalité technico-économique ou managériale.¹ Ces objectifs se diffusent dans l'ordre juridique interne en s'imposant à l'ensemble des politiques publiques et à tous les niveaux de territoire. La logique propre à la législation par objectifs suppose la mobilisation de moyens de tous ordres : juridiques, financiers, sociaux... permettant d'atteindre les résultats visés : l'efficacité du droit se mesure dans ce cas à l'adéquation des moyens aux fins plutôt qu'au respect des normes supérieures.

1.1. Des objectifs quantitatifs s'inscrivant dans une culture du résultat

Les objectifs généraux de la politique énergétique, d'abord fixés par la loi Grenelle 1 ont été codifiés par la loi TECV (code de l'énergie, art. L 100-1, L 100-2 et L 100-4) : les objectifs nationaux qu'ils énumèrent sont chiffrés. L'objectif n° 1 est la réduction des émissions de GES de 40% entre 1990 et 2030 et la division par 4 de ces émissions entre 1990 et 2050 (soit une réduction de 75%). Pour atteindre ces résultats, un décret fixe, pour la période 2015-2018, puis tous les 5 ans, un plafond national d'émissions, dit « budget carbone ». Bien qu'il renvoie à une rationalité externe à la rationalité juridique cet objectif est bien une norme juridique, qui se distingue des principes et des règles, mais qui, comme les autres normes, fixe des directions vers lesquelles les destinataires doivent se diriger en modifiant leurs comportements et en mobilisant les moyens mis à leur disposition.

L'adéquation des moyens aux fins se mesure grâce à des outils et à des méthodes qui ne relèvent pas de la sphère juridique, principalement par une évaluation en continu (méthode empruntée aux sciences économiques et sociales) qui, au regard des résultats obtenus, peut conduire à recourir à d'autres moyens jugés plus efficaces pour atteindre les résultats visés ou même, dans le cas des politiques énergétiques, à une révision des objectifs de long terme. Il existe deux types d'évaluation : le bilan national des émissions de GES, dit bilan carbone, réalisé à partir des bilans des entreprises privées de plus de 500 salariés au moins tous les 4 ans et par l'Etat et les collectivités territoriales de plus de 50 000 habitants tous les 3 ans (code de l'environnement, art. L 229-25). Ce bilan carbone est basé sur les émissions générées par le fonctionnement des activités et services des collectivités en tant qu'organisations. Nous nous intéresserons plutôt aux diagnostics territoriaux des émissions de GES obligatoires dans le cadre des PCAET, qui concernent l'ensemble des activités émettrices présentes sur le territoire intercommunal.

¹ Jacques Chevallier, Danièle Loschak, « Rationalité juridique et rationalité managériale dans l'administration française », *Revue française d'administration publique*, n° 24, oct-déc. 1982, pp. 53-94 ; Jacques Chevallier, « La rationalisation de la production juridique », in *L'Etat propulsif*, Publisud 1991, pp. 11-46.

1.2. La diffusion des objectifs dans l'ensemble des politiques publiques et à tous les niveaux de territoire

L'objectif de limitation des émissions de GES se diffuse d'abord *horizontalement* dans le droit national en s'imposant à l'ensemble des politiques publiques et à leur droit. En matière d'urbanisme, l'action des collectivités doit poursuivre plusieurs objectifs – parmi lesquels figure l'objectif de limitation des émissions de GES – et viser à leur atteinte (code de l'urbanisme, art. L 101-2).

L'objectif de limitation des émissions de GES se diffuse également *verticalement* au sein de chaque politique publique comme l'exige la rationalité juridique fondée sur la hiérarchie des normes. Il s'agit d'une diffusion descendante ou *top-down*, au moyen de laquelle le droit devient le vecteur de la mise en œuvre concrète de cet objectif. Ce mécanisme de diffusion marque une instrumentalisation du droit dans la mesure où la raison d'être de l'objectif n'est pas discutable puisqu'elle relève d'une rationalité externe et s'impose à l'action des collectivités publiques soumises à une obligation de résultat. En revanche, ce même objectif laisse aux autorités d'application une marge d'appréciation importante car il peut se réaliser de différentes façons adaptées à des contextes différents, contrairement à une règle de droit qui doit être appliquée uniformément et conformément aux prescriptions qu'elle contient.

Les politiques d'aménagement de l'espace jouent un rôle majeur dans la mise en œuvre de cet objectif et plus largement de la transition énergétique, dans la mesure où elles permettent sa déclinaison territorialisée dans les documents de planification et de programmation. Ainsi, chaque collectivité territoriale apporte sa contribution à cet objectif à différents niveaux de territoire – principalement régional et intercommunal – couverts par deux documents spécifiques : au niveau régional, le Schéma régional climat-air-énergie (SRCAE) qui a vocation à être intégré dans le Schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET) et par ce biais à devenir opposable aux Schémas de cohérence territoriale (SCoT), définit notamment les objectifs régionaux en matière de maîtrise de l'énergie conformément aux engagements nationaux (code de l'environnement, art. L 222-1) ; au niveau intercommunal, le Plan climat-air-énergie territorial (PCAET) est rendu obligatoire à l'échelle des seuls établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre (de plus de 50 000 habitants avant le 31/12/2016, et de plus de 20 000 habitants avant le 31/12/2018) que la loi TECV affirme comme autorités organisatrices de l'énergie à l'échelon intercommunal. Le PCAET définit des objectifs stratégiques et opérationnels pour atténuer et combattre le changement climatique et un programme d'action comprenant entre autres des mesures de limitation des émissions de GES. Il doit mettre en place un dispositif de suivi et d'évaluation des résultats (code de l'environnement, art. L 229-26).²

Les documents d'urbanisme sont impactés par les objectifs de la politique énergétique par l'intermédiaire du PCAET qui doit établir un diagnostic territorial des émissions de GES (code de l'environnement, art. L 229-26). Ce document estime les émissions directes (qui ont

² Le décret n° 2016-849 du 28 juin 2016 relatif au PCAET définit ce document comme « *l'outil opérationnel de coordination de la transition énergétique sur le territoire* ».

lieu sur le territoire) et indirectes (induites par les acteurs du territoire mais qui ont lieu à l'extérieur) de GES générées par l'ensemble des activités à l'échelle intercommunale : production industrielle, déplacements des personnes, chauffage des bâtiments résidentiels et tertiaires... de tous les acteurs du territoire (code de l'environnement, art. R 229-52). Il permet aux collectivités d'identifier les leviers dont elles disposent en lien avec leurs compétences pour agir sur le niveau d'émissions. La stratégie territoriale définie par le PCAET détermine les priorités et les objectifs de la collectivité en matière de politique énergétique et leurs conséquences socio-économiques (coût de l'action ou de l'inaction). Les objectifs chiffrés en matière de réduction des émissions de GES doivent être déclinés pour chaque secteur d'activité.

Le SRCAE intégré au SRADDET étant directement opposable aux SCoT et le PCAET étant d'autre part opposable aux Plans locaux d'urbanisme (PLU) en termes de compatibilité ou de prise en compte,³ la stratégie définie par ces documents va nécessairement orienter les choix d'aménagement du SCoT et du PLU (code de l'urbanisme, art. L 131-1 et suiv.). C'est en réalité l'ensemble des outils d'intervention que permettent de mobiliser le SCoT et plus particulièrement le PLU qui sont sollicités pour atteindre les résultats visés.

Les politiques locales d'urbanisme répondent à la problématique de la baisse d'émissions de GES d'abord par la mobilisation des techniques de planification. Les outils règlementaires et opérationnels du PLU (zonage, règlement, orientations d'aménagement et de programmation) permettent d'agir sur deux principaux secteurs économiques : le secteur du bâtiment qui a été identifié par la loi Grenelle 1 comme le plus énergivore (secteur qui consomme plus de 40% de l'énergie finale et représente plus du quart des émissions de GES) et qu'elle présente comme « *le principal gisement d'économies d'énergie exploitable immédiatement* » ; le secteur des transports, qui doit également contribuer au respect des engagements en matière de GES en diminuant de 20% les émissions de GES d'ici 2020 pour revenir au niveau de 1990.

La planification urbaine lutte contre l'étalement urbain et la consommation des espaces naturels et agricoles par la densification des secteurs urbanisés et la réduction des déplacements. Elle est appelée à relier les impératifs relatifs aux politiques foncières à ceux relatifs aux politiques énergétiques. En effet, la limitation de la consommation foncière, la densité et le niveau de desserte par les transports en commun et les modes doux de déplacement notamment, sont considérés comme favorables à la baisse de la consommation d'énergies fossiles. Les documents d'urbanisme ne sont pourtant pas, pour l'instant, astreints à formuler des objectifs précis et des critères de réduction des émissions de GES évaluables, à l'instar de leurs obligations en matière de réduction de la consommation foncière. Néanmoins,

³ Les PLU communaux doivent prendre en compte le PCAET et les PLU intercommunaux tenant lieu de PDU doivent être compatibles avec ce même document. La logique du rapport hiérarchique veut que la norme inférieure ne puisse pas s'écarter de la norme supérieure, qu'il s'agisse de conformité, de compatibilité ou même de prise en compte. Mais, alors que le rapport de conformité interdit tout écart entre la norme inférieure et la norme supérieure, le rapport de compatibilité autorise la norme de rang inférieur à s'écarter des prévisions de la norme supérieure sans pouvoir les contredire. Quant au rapport de prise en compte, il permet de déroger ponctuellement à la norme supérieure pour des motifs déterminés et sous le contrôle du juge.

les PLU sont soumis à une obligation plus générale d'analyse des résultats de leur application au regard des objectifs visés à l'article L 101-2 du code de l'urbanisme (parmi lesquels l'objectif de réduction des émissions de GES) sur la base d'indicateurs qu'ils fixent. Cette évaluation, qui doit avoir lieu au moins tous les 9 ans, donne lieu à une délibération sur l'opportunité de leur révision si les outils mobilisés n'ont pas été suffisamment efficaces (code de l'urbanisme, art. L 153-27). La pression est plus forte sur les PLU intercommunaux intégrant le Plan de déplacement urbain (PDU) qui doivent donner lieu à des évaluations et des calculs des émissions de GES et de polluants atmosphériques générés par les déplacements selon les méthodes prévues pour les PCAET (code de l'urbanisme, art. L 153-30).

On peut déduire de ce processus que la contribution des différents territoires inclus dans le PLU ou dans le SCoT, qui sera fixée en tenant compte des émissions et des gains sur les émissions estimés en fonction des déplacements des populations, de la localisation et de l'usage de l'habitat et du tertiaire neufs et réhabilités, en faisant intervenir plusieurs paramètres complexes, sera génératrice d'inégalités. En effet, pour évaluer l'efficacité de ses actions en termes de réduction de GES, la collectivité devra mesurer par exemple les conséquences de la localisation des logements à construire en extension dans un secteur périurbain ou en densifiant le centre-ville existant.⁴ Les réponses apportées devraient varier suivant les contextes territoriaux mais on peut raisonnablement penser, au vu de la nécessaire correspondance entre consommation foncière et consommation d'énergie, densité et déplacements, que les secteurs urbanisés, denses, déjà équipés et bien desservis par les transports en commun, seront privilégiés parce qu'ils sont supposés permettre des gains plus importants sur les émissions de GES avec un moindre investissement public. Au contraire, dans les secteurs *a priori* plus émetteurs de GES, situés en périurbain éloigné, où existe une urbanisation pavillonnaire de faible densité, où la desserte en équipements publics est insuffisante et où les collectivités publiques ne disposent pas de leviers d'action suffisants, les investissements publics seront plus souvent considérés comme trop coûteux au regard des gains d'émissions carbone. En intégrant à leur évaluation des gains d'émissions de GES des impératifs de rationalité budgétaire qui les poussent à concentrer leurs investissements dans les centralités au détriment des territoires ruraux et périurbains, les collectivités territoriales risquent de creuser davantage encore les inégalités entre ces territoires.

2. Les objectifs de performance énergétique et d'accès à l'énergie

Depuis le début des années 2000, la législation par objectifs a évolué d'une culture du résultat vers un culte de la performance dans laquelle toutes les politiques publiques sont entrées suite à l'adoption de la loi organique relative aux lois de finances en 2001⁵ et à la modernisation de l'action publique.⁶ Cette évolution traduit l'inadaptation des formes de régulation juridique de l'action publique et la supériorité de la rationalité économique. La notion de performance

⁴ Voir fiche DGALN-CERTU-CETE-ADEME, « Les outils GES SCoT GES PLU et GES OpAm : Comparer des scénarios d'aménagement sur le critère des Gaz à Effet de Serre (GES) », 2010.

⁵ Loi organique n° 2001-692 du 1 août 2001.

⁶ Révision générale des politiques publiques (RGPP), lancée en 2007, puis modernisation de l'action publique à partir de 2012.

renvoie à un exploit, une réussite remarquable dans un domaine particulier, à l'excellence – elle se retrouve surtout dans le domaine du sport de haut niveau – qui s'apprécie selon des normes étrangères au droit.

L'évaluation de l'efficacité des politiques publiques s'effectue en termes de coûts et de bénéfices économiques, sociaux et environnementaux, dans un contexte de rationalisation budgétaire et de recherche de compétitivité. Cette approche stratégique et managériale va trouver une application privilégiée dans le droit de l'urbanisme qui va permettre une mise en œuvre territorialisée des objectifs de performance énergétique, notamment en matière de production d'énergies renouvelables. L'article L 100-4 du code de l'énergie entend porter la part des énergies renouvelables à 23 % de la consommation finale brute d'énergie en 2020 et à 32 % de cette consommation en 2030. Ces objectifs se diffusent de la même façon que ceux relatifs aux émissions de GES ; cependant leur impact sur les politiques de planification urbaine et sur le droit de l'urbanisme est différent en termes de prescriptivité des normes comme en termes de territorialisation et leurs effets en termes d'inégalités territoriales, économiques et sociales sont beaucoup plus forts.

2.1. La territorialisation des objectifs et le creusement d'inégalités admises

La territorialisation de l'action publique exprime la transformation des relations entre action publique et territoire, ce dernier devenant l'objet même de l'action publique et pas seulement son support. La territorialisation du droit qui se développe après la décentralisation ⁷ ouvre la voie à la reconnaissance de spécificités territoriales qui ne sont pas seulement géographiques, mais aussi économiques et sociales et au développement de législations qui rompent l'égalité normative entre territoires. On parle de territorialisation lorsque l'action publique s'adapte aux spécificités des territoires en remettant en cause le principe de l'unité d'application du droit à l'ensemble du territoire national.

La planification urbaine, qui définit les affectations des sols, apparaît comme un vecteur privilégié de la territorialisation de la transition énergétique. Son but n'est pas de rétablir une égalité réelle entre différents territoires par la mise en place de dispositifs de discrimination positive, à l'instar des politiques d'aménagement du territoire, mais de rechercher des équilibres territoriaux dans la répartition des populations, des fonctions urbaines et rurales, des objectifs de développement et de protection... qui autorisent un traitement différencié des différents espaces. Elle permet, à partir d'un diagnostic territorial, de définir et de délimiter des espaces potentiellement plus performants pour le développement de certaines fonctions, en admettant qu'il ne sera pas possible ou trop onéreux d'atteindre le même niveau de performance sur l'ensemble des territoires.

Le PLU, qui est un document plus technique et opérationnel que stratégique se prête donc particulièrement à une mise en œuvre différenciée des objectifs de performance énergétique à l'échelle communale ou intercommunale, à condition de franchir un obstacle juridique lié au contenu des règlements de zones. En effet, le règlement définit les modalités de l'usage des

⁷ Bien que la loi de décentralisation du 7 janvier 1983 ait voulu uniformiser les règles propres à chaque catégorie de collectivités.

sols dans chaque zone, en fonction des caractéristiques propres à la zone sans pouvoir interférer dans d'autres réglementations ou législations réputées indépendantes (droit de propriété, droits de la construction et de l'habitation, économique et commercial...), bien qu'il puisse implicitement favoriser ou au contraire décourager telle ou telle activité par le jeu des règles qui déterminent la densité et l'implantation des constructions et des équipements.

Sans une mutation progressive de ce document, il n'aurait donc pas été possible d'imposer des performances énergétiques des constructions sur l'ensemble d'une zone sans empiéter sur le droit de la construction. A l'instar des modalités adoptées en matière de mixité de l'habitat, le PLU permet aujourd'hui de délimiter à l'intérieur des zones U et AU des secteurs (ou sous-zonages) à l'intérieur desquels la collectivité territoriale peut définir des règles spécifiques qui dérogent à la réglementation générale propre à la zone afin de mettre en œuvre les objectifs d'efficacité énergétique.

Le règlement peut donc, dans certains secteurs, imposer aux constructions, travaux, installations et aménagements de respecter des performances énergétiques et environnementales renforcées qu'il définit. Il peut y imposer une production minimale d'énergie renouvelable.⁸ Il peut encore autoriser dans certains secteurs une majoration de constructibilité (dépassement des règles d'emprise au sol et de hauteur applicables) pour favoriser l'implantation de constructions faisant preuve d'exemplarité énergétique ou environnementale ou à énergie positive dans la limite de 30 %, sauf dans les secteurs de protection du patrimoine urbain ou naturel où elle est limitée à 20%. Cette majoration peut être combinée avec les possibilités de dépassement jusqu'à 50 % en faveur de programmes de logements locatifs sociaux sans pouvoir conduire à un dépassement de plus de 50 % de la densité ou du volume autorisé par le PLU (code de l'urbanisme, art. L 151-28, 3° et L 151-29 et R 151-42).

Le recours aux dérogations d'urbanisme s'applique également au stade de la délivrance des autorisations d'urbanisme, pour assurer au cas par cas la prééminence des objectifs de performance énergétique par rapport à la réglementation générale du PLU et autoriser des projets répondant à des critères énergétiques ou environnementaux. L'autorité administrative chargée de délivrer les permis de construire ou d'aménager peut déroger aux règles d'emprise au sol, de hauteur, d'implantation et d'aspect extérieur des constructions qui feraient obstacle aux travaux d'isolation des bâtiments par l'extérieur ou par surélévation des toitures ou pour faciliter l'installation de dispositifs de protection contre le rayonnement solaire.⁹ Enfin, les permis de construire ou d'aménager ne peuvent s'opposer à l'utilisation de matériaux renouvelables ou de matériaux et procédés de construction permettant d'éviter les émissions de GES ou de produire des énergies renouvelables destinées à la consommation domestique, même si les dispositions des PLU, POS, règlements de ZAC ou de lotissements interdisent ces utilisations, sauf dans les secteurs protégés (code de l'urbanisme, art. L 111-16).

⁸ Production qui peut être localisée dans le bâtiment, dans le même secteur ou à proximité : par exemple, des réseaux de chaleur collectifs (code de l'urbanisme, art. L 151-21).

⁹ Dérogation autorisée par décision motivée, dans la limite d'un dépassement maximum de 30 cm par rapport aux règles d'implantation ou de hauteur (code de l'urbanisme, art. L 152-5 ; R 152-6 et R 152-7).

Bien que l'application de la plupart de ces dispositions soit pour l'instant laissée à l'appréciation des autorités planificatrices ou instructrices du droit des sols, la pression législative se fait de plus en plus forte pour les pousser à en faire usage. Elles annoncent un glissement vers une planification urbaine « *en peau de léopard* », c'est-à-dire un fractionnement des zones urbanisées en micro-zones privilégiées de développement – sous-zonages, périmètres opérationnels – et un risque de fracture entre ces espaces sur-dotés et la ville ordinaire.

2.3. *Un effort de sobriété carbone inégalement partagé*

Le processus qui conduit à mobiliser les outils de planification urbaine pour accélérer la transition vers une économie décarbonée conduit donc à privilégier le développement de certaines zones ou secteurs et à y orienter les projets de construction mais aussi de rénovation énergétique, principalement à destination d'habitation. Il s'agit d'un enjeu économique majeur : 20 millions de logements construits avant 1974, date de la première réglementation thermique seraient potentiellement à rénover. Cet enjeu économique se double d'un enjeu social, l'éradication de la précarité énergétique, qui concernerait 3,8 millions de ménages (soit 14% des ménages au niveau national) qui consacrent plus de 10 % de leurs revenus aux dépenses d'énergie dans le logement.¹⁰ Dans l'objectif de réduire de 15% la précarité énergétique d'ici 2020, les objectifs de rénovation énergétique des logements ont été portés par la loi TECV (article 3) à 500 000 par an à compter de 2015, dont 75% de logements du parc privé et au moins 50% au bénéfice des ménages les plus modestes. Ces mesures doivent contribuer aux objectifs de diminution de 38% des consommations d'énergie du secteur du bâtiment et de réduction des émissions de GES tout en atténuant les inégalités sociales. C'est pourquoi, la lutte contre la précarité énergétique est considérée comme un chantier prioritaire pour réussir la transition énergétique et écologique.

Dans cette optique, le volet économique (plan national de rénovation énergétique de l'habitat) prend le pas sur le volet social (actions de prévention, de sensibilisation et d'accompagnement des occupants) traité par les Plans départementaux d'action pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées (PDALHPD) au même titre que les interventions en matière de lutte contre l'habitat indigne.¹¹ Or, la réalisation du volet économique de la lutte contre la précarité énergétique dépend de l'engagement des propriétaires, occupants ou bailleurs, dans la rénovation thermique de leurs logements. Les résultats attendus à court terme par la loi TECV en matière d'amélioration de la performance énergétique du parc privé, resteraient hors d'atteinte en l'absence d'actions incitatives – financières ou fiscales principalement – en faveur des propriétaires des logements. Pour être efficaces, ces actions doivent être ciblées avec précision et objectivité, ce qui nécessite, en amont, de caractériser les situations concrètes de précarité énergétique et de les quantifier. Cependant, les critères retenus pour

¹⁰ L'article 1-1, alinéa 3 de la loi du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement modifiée par l'article 34 de la loi ALUR du 24 mars 2014 définit la précarité énergétique comme un phénomène complexe et multiforme, résultant de la combinaison de 3 facteurs principaux : la faiblesse des revenus, la mauvaise qualité thermique des logements et le coût de l'énergie. Le droit de l'Union européenne se base sur le taux d'effort énergétique (de plus de 10%) calculé en fonction de la nature des dépenses d'énergie (chauffage) et de leur poids par rapport aux revenus des ménages.

¹¹ Cf. article 1-1, alinéas 1 et 3 de la loi du 31 mai 1990 modifiée.

déterminer les logements les plus énergivores et les ménages en situation de précarité ne sont pas unifiés¹² et peuvent fonder des diagnostics différents.

Ainsi, le rapport du groupe de travail Précarité énergétique du Plan bâtiment Grenelle de 2010¹³ vise les propriétaires occupants comme la catégorie de population la plus exposée à la précarité énergétique : il estime que 62% des ménages en précarité énergétique sont des propriétaires occupants. Au contraire, d'autres études montrent que les ménages locataires sont surreprésentés parmi ceux qui sont exposés à la précarité énergétique.¹⁴ Or, les politiques publiques donnent la priorité à la rénovation énergétique des logements locatifs sociaux sur lesquels elles disposent de leviers d'action et, dans le parc privé, aux logements occupés par leurs propriétaires. On peut penser que ce choix est justifié par l'absence d'intérêt des propriétaires bailleurs pour les opérations de rénovation thermique et par la crainte que les investissements publics ne se transforment en subventions indirectes aux propriétaires. Comme le souligne un rapport du PUCA de 2009,¹⁵ le parc privé et en particulier la relation bailleur-locataire sont considérés comme « *l'angle mort de l'ensemble des dispositifs* ».

L'ambition d'efficacité énergétique se heurte donc aux comportements des acteurs privés : les techniques incitatives, en particulier en matière de fiscalité, censées influencer sur leur comportement peuvent s'avérer mal ciblées ou insuffisamment efficaces pour les détourner de leurs intérêts immédiats,¹⁶ incitant les pouvoirs publics à adopter des biais pour améliorer l'efficacité de leur action au risque de créer ou d'aggraver des inégalités sociales, en différenciant en l'occurrence le traitement des occupants en fonction de leur statut juridique de propriétaire ou de locataire.¹⁷

Nous avons pu constater que les inégalités générées par la mise en œuvre de la transition énergétique proviennent en grande partie de l'intégration d'impératifs de rationalité économique dans la mise en œuvre des objectifs de la politique énergétique. Qu'il s'agisse de contribuer à la diminution des émissions de GES, de promouvoir la performance énergétique,

¹² Des mesures, telles que la création d'un Observatoire national de la précarité énergétique par la loi Grenelle II, ont été prises pour améliorer la connaissance de ce phénomène.

¹³ Pelletier, de Quero, Lapostolet, Ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer, 2010.

¹⁴ Voir les études réalisées dans le cadre du programme européen European Fuel Poverty and Energy Efficiency (EPEE). Ce projet qui s'est déroulé de 2006 à 2009, visait à améliorer la performance énergétique des bâtiments de personnes victimes de la précarité énergétique

¹⁵ Plan Urbanisme, Construction, Aménagement (PUCA) « Réduction de la précarité énergétique : les premiers enseignements », octobre 2009.

¹⁶ Voir sur ce point le rapport de Philippe Pelletier, Président du Plan Bâtiment Durable au Ministère du logement et de l'habitat durable : « Financements de la rénovation énergétique des logements privés et déploiement du tiers-financement : état des lieux et perspectives », 21 mars 2017.

¹⁷ A noter cependant que le Programme « Habiter mieux » de l'ANAH, institué en 2010 et auquel 45% des propriétaires occupants, soit 7 millions de ménages, sont éligibles depuis 2013 (suite à une réévaluation des plafonds de ressources), a été élargi depuis cette date aux propriétaires bailleurs ainsi qu'aux syndicats de copropriétés en difficulté.

ou de lutter contre la précarité énergétique, les collectivités territoriales, au premier rang desquelles sont placées les intercommunalités et les communes, contraintes à des obligations de moyens et de résultats, sont poussées à redéployer leurs stratégies sur les secteurs où elles disposent de leviers d'action, c'est-à-dire ceux où la rentabilité de l'investissement public est la mieux assurée.