

## La pauvreté énergétique en Espagne : d'un problème social national à une construction politique locale à Barcelone

L'Espagne a été particulièrement touchée au cours de la décennie écoulée par la pauvreté énergétique, en raison de retards dans la modernisation des logements et d'une population fragilisée par la crise financière. Cette pauvreté se traduit notamment, pour les personnes, par une difficulté à chauffer ou à isoler convenablement son logement. L'exemple de Barcelone montre une répartition très inégalitaire, d'un quartier à l'autre, des logements concernés. L'article se termine sur les moyens utilisés pour lutter contre cette pauvreté, qui relèvent de la politique locale.

Sommaire

1. La pauvreté énergétique en Espagne
2. Une approche urbaine de la pauvreté énergétique par le cas barcelonais
3. À l'échelle des habitants : luttes collectives contre la pauvreté énergétique

[Bibliographie](#) | [mots-clés](#) | [citer cet article](#)

La pauvreté énergétique est un problème social qui désigne les difficultés que peuvent rencontrer des ménages à atteindre des niveaux adéquats de services énergétiques (comme se chauffer, cuisiner, éclairer les logements) ou le fait d'accéder à ces services au prix d'une réduction d'autres postes de dépenses comme l'alimentation ou les loisirs. Ce problème qualifié de « pauvreté énergétique » est en augmentation en Europe, où il touche près de 35 millions de personnes (Commission européenne, 2020), un chiffre en hausse du fait du renchérissement des prix de l'énergie et de l'augmentation des inégalités sociales. L'élaboration de politiques publiques visant à atténuer ces conditions de pauvreté est reconnue comme un enjeu majeur par la commission européenne, et s'inscrit dans les Objectifs du Millénaire pour le développement, en joignant l'objectif 1 (éliminer l'extrême pauvreté et la faim) et l'objectif 7 (préserver l'environnement, avec une dimension d'accès à l'eau). Ces choix politiques posent également la question de l'intégration de principes de justice sociale dans la transition énergétique vers un modèle décarboné. Cet article propose une lecture scalaire du problème, en abordant sa définition à l'échelle européenne, ses manifestations à l'échelle nationale et locale en prenant l'exemple de la ville de Barcelone, et en explorant les effets de mobilisations associatives urbaines visant à accompagner les ménages en difficultés.

## Encadré 1. « Pauvreté » ou « précarité » énergétique ? L'origine d'une question de recherche et d'une préoccupation politique

Le thème de l'accès à l'énergie des ménages a intégré les agendas communautaires européens sous l'influence de travaux de recherche, de la militance d'organisations non gouvernementales, et d'expérimentations locales et nationales de lutte contre ce problème social défini en première instance par des universitaires britanniques. **Les travaux portant sur la description et la mesure d'une pauvreté « énergétique » ont en effet émergé à partir des années 1980 au Royaume-Uni**, avec l'élaboration d'une définition et d'une proposition de métrique par la chercheuse Brenda Boardman ciblant le confort thermique des ménages (1991). Alors qualifiée de *fuel poverty*, elle a été reconnue comme pertinente pour comprendre et traiter des privations d'énergie qui étaient jusqu'alors invisibles. On peut alors distinguer deux trajectoires parallèles et entrecroisées du concept.

Une première trajectoire est universitaire, avec des développements conceptuels étendant le champ de l'analyse au-delà des logements individuels pour intégrer les réseaux qui les approvisionnent, et reliant ces questionnements du monde développé (l'accès au confort thermique) avec ceux des pays en développement (l'accès aux réseaux). Ce rapprochement est à l'origine de la généralisation de l'usage de « energy poverty », ou « pauvreté énergétique » qui est utilisé dans cet article. **Il a pour vocation de saisir une pauvreté multidimensionnelle, créée et aggravée par la combinaison variable de trois facteurs.** L'un d'eux est **le prix de l'énergie**, d'autant plus que celui-ci est voué à augmenter avec le recul des matériaux fossiles dans le mix énergétique européen. Le second facteur est **l'efficacité énergétique des logements**, c'est-à-dire la quantité d'énergie nécessaire pour y atteindre des niveaux de confort considérés comme adéquats par l'Organisation mondiale de la santé. L'OMS recommande ainsi des températures intérieures ne descendant pas en-dessous de 18°C en hiver, et n'excédant pas les 32°C en été. Elle recommande en outre de pouvoir disposer d'au moins 100 litres d'eau pouvant être chauffée entre 50°C et 60°C. Le troisième facteur concerne **les revenus des ménages**, lorsque ceux-ci sont insuffisants pour régler les factures de gaz et d'électricité, ou que ce règlement est fait au prix d'une réduction dans d'autres domaines importants de consommation.

Ces travaux informent une trajectoire politique de la pauvreté énergétique, dont le vocabulaire gagne l'agenda communautaire (Bouzarovski and Petrova, 2015). La Commission Européenne s'est ainsi dotée d'un Observatoire Européen sur la pauvreté énergétique (EPOV, 2020), qui compile les statistiques européennes et permet de comparer les pays entre eux et d'une série de directives définissant la pauvreté énergétique et reconnaissant l'accès à l'énergie comme un pilier des droits sociaux et un défi central pour l'Union européenne (Commission européenne, 2020). Ces travaux de recherche informent également des déclinaisons nationales de politiques d'atténuation du problème, où elles sont influencées par les priorités des agendas nationaux. Ainsi, Johanna Lees montre qu'en France, le problème a d'abord été saisi comme relevant du domaine de l'efficacité énergétique du logement – et donc de politiques environnementales – et que sa mise en politique traduit une « écologisation » des pratiques sociales, contrairement au Royaume-Uni qui a privilégié une approche sanitaire (Lees, 2014). Ces trajectoires nationales différentes expliquent les variations dans les termes utilisés, et le fait que l'on parle de « précarité énergétique » en France, et de « fuel poverty » puis d'« energy poverty » au Royaume-Uni.

### 1. La pauvreté énergétique en Espagne

Poursuivant cet effort d'exploration des trajectoires nationales du problème public, cet article

s'intéresse à la pauvreté énergétique en Espagne. Il propose dans un premier temps d'objectiver le phénomène pour en expliquer l'ampleur et l'évolution récente, avant d'aborder ses causes.

## 1.1. Indicateurs de pauvreté énergétique en Espagne

Pour objectiver la pauvreté énergétique, il existe deux grands types d'indicateurs permettant de mesurer et de classer les pays européens entre eux. Un premier **indicateur**, qualifié de « consensuel », repose sur les discours des ménages, qui peuvent témoigner d'un **inconfort thermique** (trop froid, trop chaud), de **difficultés à régler les factures**, ou encore de **privations sur d'autres domaines de dépenses**. Ces déclarations sont relevés par l'enquête européenne sur les standards de vie et de consommation et permettent de comparer les pays européens entre eux (EU-SILC, 2021).

L'indicateur du froid ressenti, représenté sur la carte suivante, relève d'une logique spatiale en Europe. Les pays de l'Est sont plus affectés, et en particulier l'Estonie, la Lettonie et la Lituanie, ce que peuvent expliquer d'une part les rigueurs hivernales du climat et d'autre part des logements au système de chauffage obsolète, bien documentés dans la littérature (Buzar, 2007, Tirado and Üрге-Vorsatz, 2012, Üрге-Vorsatz *et al.*, 2015). Cette comparaison met également en avant un paradoxe apparent selon lequel les ménages du Sud de l'Europe, bénéficiant pourtant de climats plus doux, sont particulièrement affectés par cette forme de pauvreté. L'Espagne figure parmi ce groupe de pays comprenant la Grèce, le Portugal et l'Italie, avec un taux de 9,1 %, supérieur à la moyenne européenne de 7,3 %. En fait, en climat méditerranéen, l'intérieur des terres et même le littoral peuvent connaître une certaine fraîcheur hivernale, tandis que beaucoup de logements ne sont pas convenablement équipés pour y faire face.

### Document 1. Le froid et le chaud ressentis en Europe

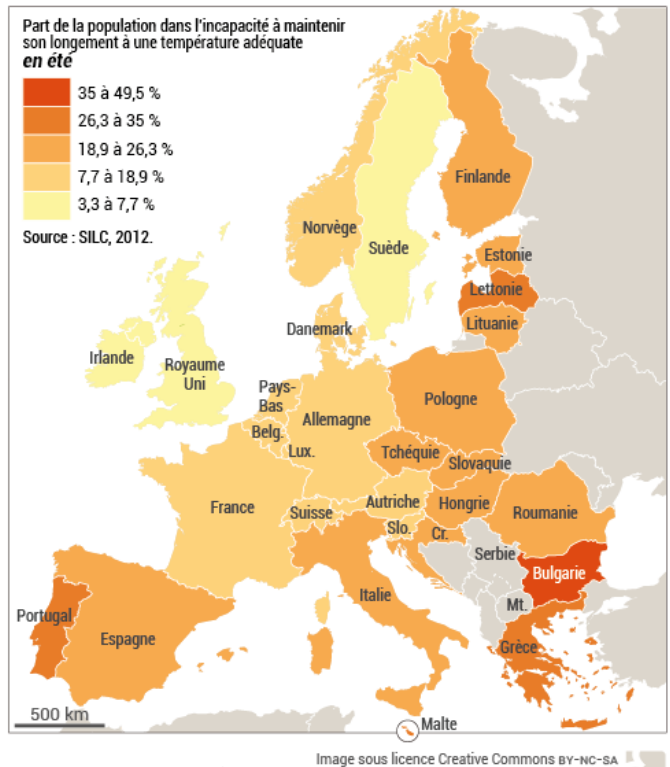
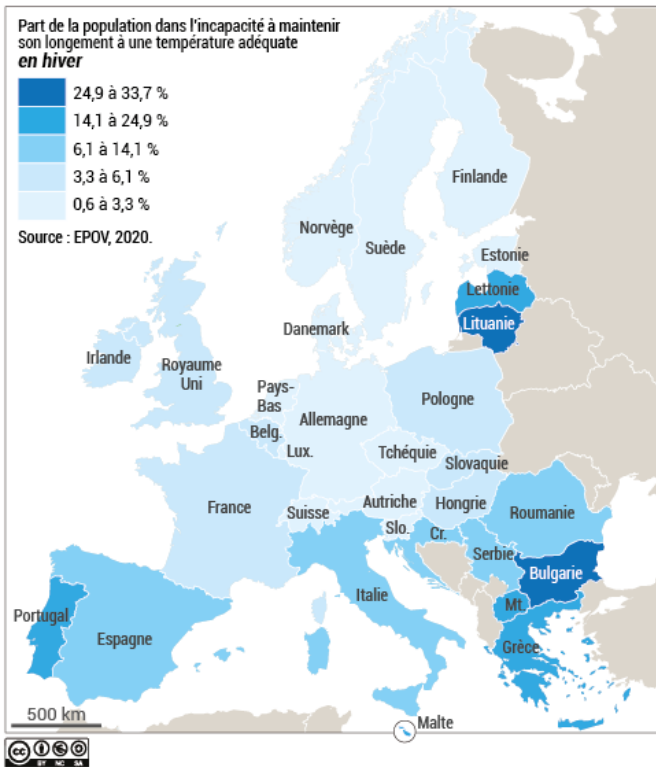


Image sous licence Creative Commons BY-NC-SA  
(sourcer l'auteur, non commercial, partage sous la même licence)  
Réalisation : Lise Desvallées et J.-B. Bouron, Géoconfluences, 2021

L'Espagne se distingue également sur l'indicateur consensuel de l'inconfort thermique d'été, 25 % des ménages se déclarant incapables de rafraîchir leurs logements dans la période d'été, soit un chiffre supérieur à la moyenne européenne située à 19,1 %. Sont ici en cause à la fois le faible taux d'équipement en air conditionné, la faible isolation des logements, et le prix de l'électricité. (Gangoellis and Casals, 2012, Gangoellis *et al.*, 2016). Ces moyennes nationales cachent bien sûr des disparités régionales, avec des déclarations d'inconfort thermique hivernal plus fortes dans les régions du plateau ibérique, où le climat est plus rigoureux et où les hivers

peuvent être très froids (ACA, 2018).

L'enquête européenne SILC intègre également dans les indicateurs consensuels la capacité des ménages à régler leurs factures domestiques (gaz, eau, électricité). Avec une moyenne de 7 % des ménages déclarant avoir manqué une ou plusieurs échéances pour le paiement de leurs factures en 2018, au dernier recensement disponible, l'Espagne ne se distingue pas par rapport à la moyenne européenne de 6 %. Cependant, cela cache une augmentation des difficultés des ménages qui a commencé avec la crise économique de 2008, comme en atteste le graphique suivant issu du traitement des données individuelles de l'enquête SILC (ACA, 2014).

## Document 2. Retard dans le paiement des factures et taux d'effort énergétique des ménages en Espagne

Cette image est un graphique interactif qui ne s'affiche pas dans le document PDF, merci de la consulter ou de la télécharger directement sur le site.

Source : ACA, 2018.

Un second type d'indicateurs est qualifié de monétaire, et rassemble des indicateurs reposant sur la part des dépenses énergétiques dans les budgets des ménages, afin de saisir des surconsommations (plus du double de la médiane nationale) ou des sous-consommations (moins du double de la médiane) qui sont considérées comme problématiques. C'est une ONG espagnole, l'*Asociación de ciencias ambientales*, qui a proposé les premières mesures de cet indicateur monétaire à l'échelle nationale. Ainsi, **un ménage espagnol qui consacrerait plus de 9,6 % de ses revenus au règlement de ses factures de gaz et d'électricité serait considéré comme étant en pauvreté énergétique**, ce qui correspond à 17 % de la population nationale, soit 8 millions de ménages espagnols (ACA, 2018). Ici aussi, la crise économique a marqué le début d'une aggravation de la pauvreté énergétique pour les ménages espagnols, avec une augmentation de cet indicateur qualifié de « taux d'effort énergétique », comme en atteste le graphique suivant.

## Document 3. Excès de mortalité hivernale en 2014 en Europe

Cette image est un graphique interactif qui ne s'affiche pas dans le document PDF, merci de la consulter ou de la télécharger directement sur le site.

Source : EPOV, 2020.

Pour expliquer cette place de l'Espagne dans les indicateurs européen de pauvreté énergétique, il faut faire appel à trois facteurs explicatifs : le prix de l'énergie, l'efficacité des logements et la crise économique de 2008. Cet article soutient l'idée selon laquelle chacun de ces facteurs est le résultat de choix politiques favorisant la production urbaine et le développement des capacités de production d'énergie au détriment de son accessibilité.

### 1.2. Un facteur déterminant : l'augmentation des prix de l'énergie

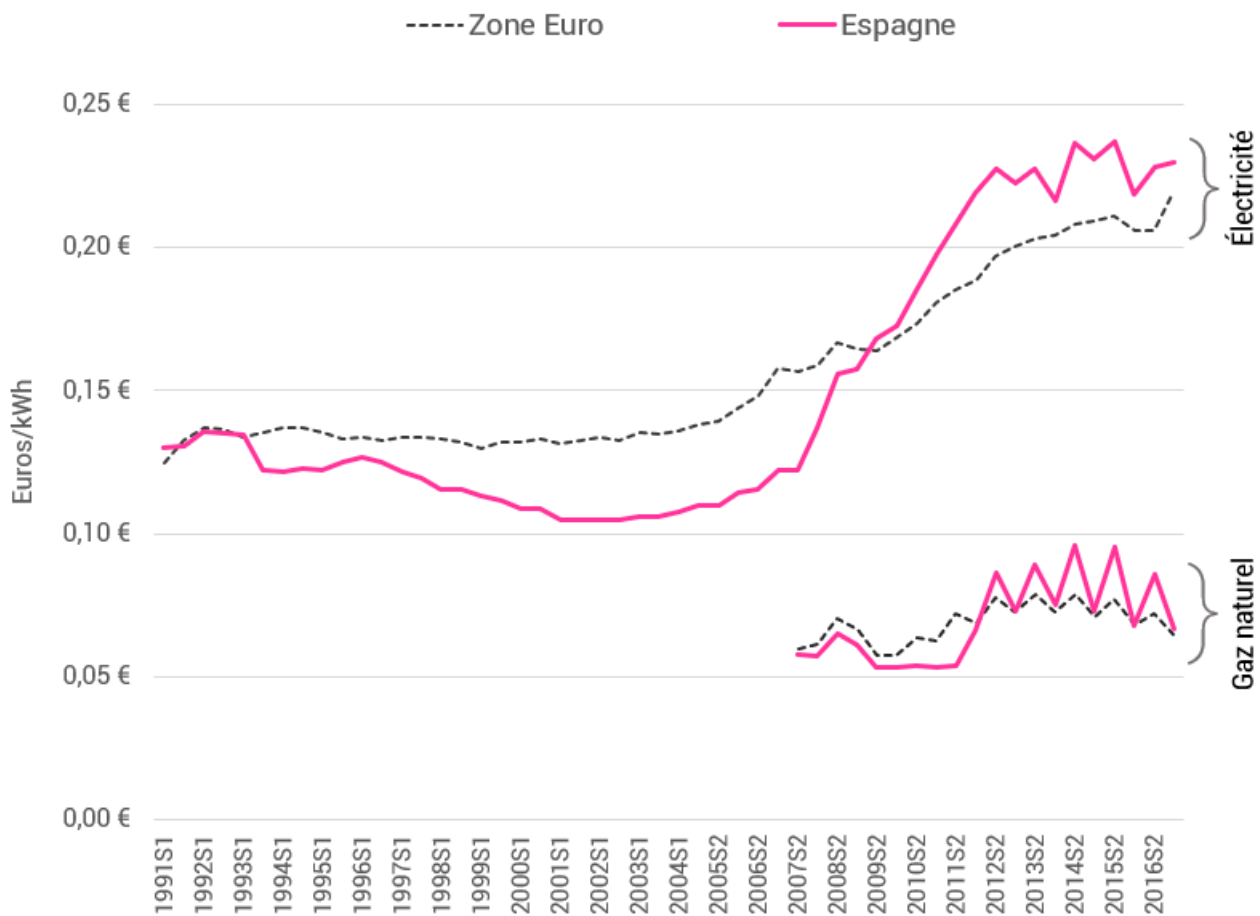
**Le système énergétique espagnol a connu de profonds changements dans la décennie 2000, avec une libéralisation du marché de l'énergie, une crise économique majeure et d'importants investissements dans la capacité de production du pays.** Ces deux facteurs expliquent la rupture visible sur le graphique suivant (document 4), où à une stabilité des prix jusqu'en 2008 succède une augmentation rapide dans la décennie 2010, jusqu'à dépasser la moyenne de la zone euro à partir de 2011.

**D'une part, la libéralisation du marché de l'énergie et les investissements dans la capacité de production ont créé les conditions d'un endettement de l'État espagnol vis-à-vis des producteurs d'énergie.** Ceux-ci ont en effet bénéficié à la fois d'un

accompagnement à la transition vers un marché concurrentiel et d'un soutien à la production d'électricité dite conventionnelle (nucléaire, barrages hydroélectriques, centrales à gaz), en répercutant ces subventions sur les factures des ménages (Fabra Utray, 2012).

**D'autre part, cette augmentation brutale du prix de l'énergie découle de la gestion politique de la crise économique de 2008**, qui a fortement frappé l'économie espagnole. Les taxes sur l'énergie ont alors été utilisées comme variable d'ajustement structurel : les taxes sur l'ensemble des factures de gaz et d'électricité ont été revues à la hausse pour répondre aux attentes des instances de crédit internationales en matière d'augmentation des revenus de l'État.

#### Document 4. Évolution des prix de l'électricité et du gaz naturel pour les consommateurs domestiques en Espagne



Source: Eurostat, 2018

### 1.3. Un problème plus ancien en gestation dans la fabrique urbaine espagnole

En étendant les bornes temporelles du questionnement, cette partie propose de replacer la pauvreté énergétique dans une histoire plus longue des politiques et dynamiques urbaines espagnoles. En effet, si de nombreux travaux mettent en cause l'« inefficacité » énergétique du parc de logements espagnol, nous questionnons ici la construction des vulnérabilités énergétiques à l'échelle nationale, par l'encadrement des normes du bâti et par l'encadrement de l'accès à la propriété.

**En effet, l'inefficacité du bâti est un constat récurrent des travaux produits sur la performance thermique des logements espagnols** (Gangoells *et al.*, 2016), du fait d'une réglementation nationale tardive et peu contraignante. Les bâtiments anciens construits avant les premières mesures d'efficacité énergétique, adoptées à la fin des années 1970, ne disposent pas d'isolation des murs, des fenêtres et des toits. **Les centres anciens, mais aussi les**

## **extensions urbaines du XX<sup>e</sup> siècle présentent de faibles performances thermiques qui ont été aggravées par une détérioration des logements en l'absence de stratégie nationale de rénovation avant les années 2000.**

Cette faible performance peut être expliquée par la place secondaire des économies d'énergie dans les priorités nationales de l'Espagne. En effet, si le choc pétrolier de 1973 lance une réflexion et un encadrement sur la consommation du parc bâti dans des pays d'Europe du Nord, l'Espagne doit principalement sa législation sur l'efficacité énergétique à la pression des normes européennes à partir des années 1980. Et même alors, la directive sur l'efficacité des bâtiments adoptée en 2002 n'est transcrite dans la législation nationale qu'en 2013, après la crise immobilière et deux procédures juridiques engagées par la Commission Européenne pour ce retard (Carrasco, 2014). **Il s'agit de la manifestation de la place centrale des dynamiques d'urbanisation dans l'économie espagnole, un moteur que des normes contraignantes auraient pu ralentir.**

**D'autre part, c'est dans l'effondrement de cette économie résidentielle que l'on peut trouver un facteur aggravant des situations de pauvreté énergétique.** En s'effondrant lors de la **crise des subprimes**, le marché des crédits immobiliers étatsuniens a entraîné une réaction en chaîne qui a affecté l'économie vulnérable de l'Espagne où des niveaux insoutenables d'endettement public et privé avaient été atteints. Les conséquences sur les ménages ont été multiples, en commençant par une reproduction de la crise des crédits immobiliers étatsuniens sur les ménages espagnols qui, contraints par l'insuffisance de l'offre de logements sociaux et de logements en location, s'étaient engagés massivement dans des crédits immobiliers (Garcia-Lamarca et Kaika, 2016). Une seconde conséquence est la crise de l'État social, et le train de mesures d'austérité budgétaire qui ont réduit les salaires des fonctionnaires et la couverture sociale en échange d'une recapitalisation des banques espagnoles par les instances de crédit internationales, le Fond monétaire international (FMI) et la Banque centrale européenne (BCE) (Banco de España, 2017). À partir de 2011, les politiques économiques et sociales ont été conditionnées par la nécessité de consolider les budgets et de mettre en œuvre des réformes structurelles. Ensuite, durant toute la décennie 2010, le chômage a fortement augmenté en Espagne, passant de 8,2 % en 2007 à 26,1 % en 2013. Dans ces six années, les revenus moyens des ménages ont reculé de 9 % (Rodriguez *et al.*, 2016). Ces moyennes masquent des impacts différenciés de la crise. Alors que tous les déciles de la population espagnole voient leurs revenus reculer (Mendez, 2015), le premier enregistre la baisse la plus forte [1]. Les groupes sociaux qui étaient précaires avant la crise ont vu leurs conditions économiques se dégrader plus violemment (Laparra, 2009), mais la classe moyenne a aussi été affectée, un phénomène qualifié de « nouvelle pauvreté » par les services sociaux espagnols.

La conséquence de ces trois dynamiques est une augmentation et une aggravation des situations de pauvreté énergétique chez les ménages espagnols, attestée à la fois par les statistiques nationales et par les services sociaux, qui ont été confrontés à l'augmentation à la fois du nombre et de la gravité des situations des ménages qu'ils accompagnent.



*« Comme cela se faisait traditionnellement, les services sociaux payaient à fonds perdus les factures de gaz et d'électricité des gens qui ne pouvaient pas les assumer. Il n'y avait pas de problèmes, chaque commune payait, et les assistants sociaux donnaient la priorité aux cas les plus graves. Mais cette manière de faire a été débordée par la crise, par le nombre de personnes sans recours. »*



Entretien avec le coordinateur des programmes d'inclusion sociale de la direction générale de protection sociale du département du travail, des affaires sociales et des familles de Généralité de Catalogne, Barcelone, le 7 avril 2016.

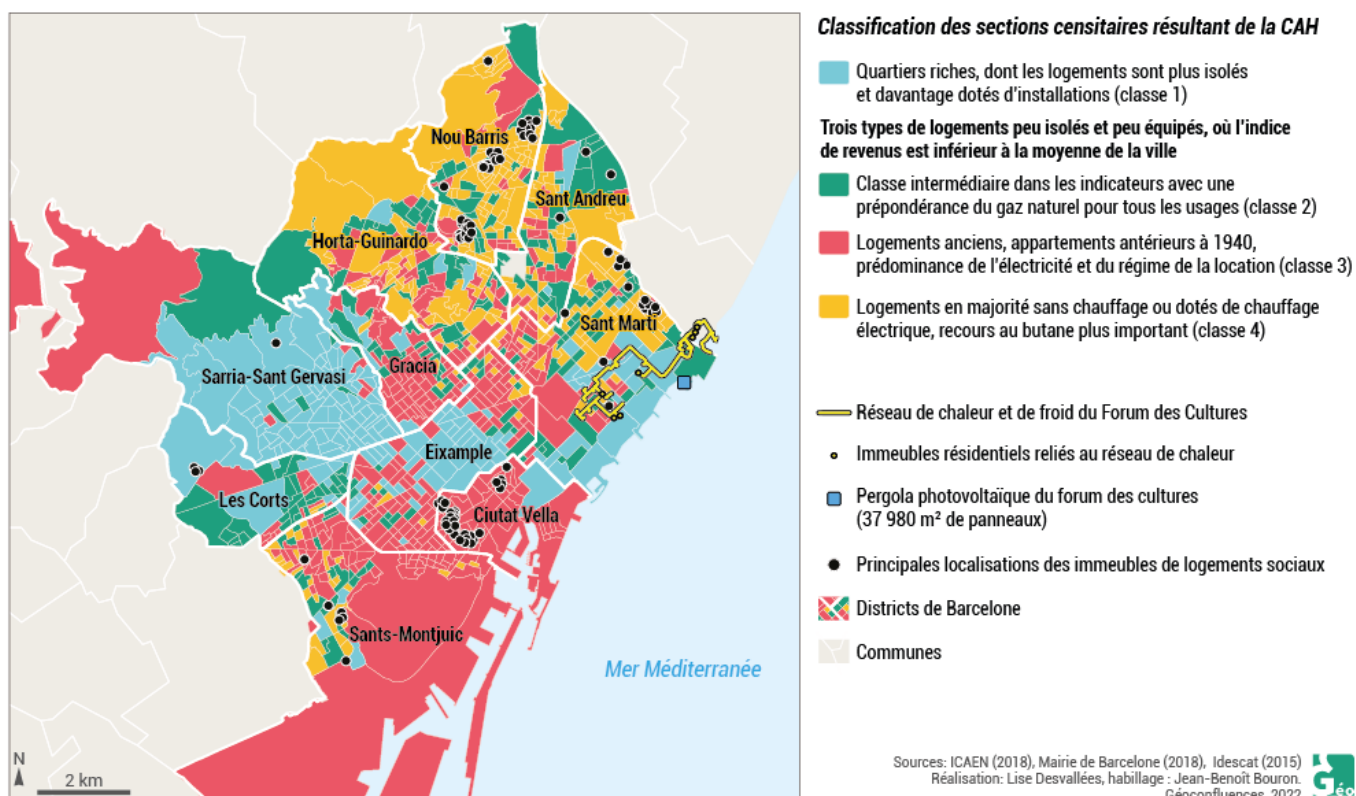
Ces formes de pauvreté ont une dimension spatiale forte, avec une répartition inégale dans le tissu urbain, qui est abordée dans une seconde partie.

## 2. Une approche urbaine de la pauvreté énergétique par le cas barcelonais

La littérature scientifique portant sur la pauvreté énergétique a montré l'importance de détailler les facteurs et les manifestations du problème à une échelle fine, en particulier dans le grain des environnements urbains. Il s'agit en effet d'un phénomène « hautement sociospatial » (Bouzarovski *et al.*, 2017), influencé par l'histoire sociale, architecturale et environnementale des phases d'extension urbaine. Cette partie applique ces observations au cas de la ville de Barcelone, à partir d'une étude historique et d'une analyse de données à la fois socio-économiques urbaines et de celles issues des opérations de certification énergétique des bâtiments résidentiels.

La carte suivante synthétise une analyse factorielle de ces bases de données à une échelle équivalente à celle des IRIS en France et correspondant à des blocs d'immeubles, qualifiés de sections censitaires. On y reconnaît le motif en damier du « Plan Cerdà », imaginé par l'urbaniste espagnol et mis en œuvre à partir de 1859, appliquant les principes d'hygiénisme et d'esthétique de l'époque. La typologie en quatre grandes classes de sections censitaires combine des données sur l'âge des bâtiments, sur leur équipement de chauffage et de chauffage de l'eau sanitaire, sur le régime de propriété et sur les catégories socioéconomiques de leurs résidents (Desvallées, 2021).

### Document 5. Typologie des formes de vulnérabilité énergétique à Barcelone



### 2.1. Le centre XIX<sup>e</sup> siècle et les quartiers littoraux rénovés, les mieux isolés

Les revenus y sont bien plus élevés que dans la moyenne des quartiers de la ville. L'isolation des logements est meilleure et les taux d'équipement en climatisation et en chauffage y sont plus élevés. Représentées en bleu sur le document 5, ces sections peuvent être divisées en deux sous-ensembles.

L'un d'eux, le quartier de l'Eixample, repose sur des principes architecturaux qui sont alors nouveaux : de vastes avenues qui permettent un meilleur ensoleillement, de grands patios à l'intérieur des pâtés de maisons qui assurent une ventilation et une exposition alternative au soleil, et des galeries aérées qui donnent sur ces nouveaux espaces verts centraux. Les méthodes constructives employées sont comparables à celles des décennies antérieures, mais les matériaux sont de meilleure qualité.

Le second sous-ensemble correspond aux **quartiers littoraux qui sont le produit d'opérations de renouvellement urbain, constitutives d'une gouvernance urbaine qui a pris le nom de « *modelo Barcelona* », ou « modèle d'intervention urbaine à Barcelone »** (Ter Minassian, 2009). Il s'agit d'une politique de revitalisation intégrale du centre ancien en même temps qu'une rénovation radicale de grands ensembles périphériques, réalisée sous la direction d'un exécutif fort et intégrant de nombreux représentants des mouvements sociaux consolidés pendant la période de la dictature espagnole (Borja, 2013). **L'efficacité énergétique de ces quartiers de bord de mer est le produit d'opérations conçues pour accueillir les jeux olympiques de Barcelone**, en créant de nouvelles centralités urbaines sur le front de mer, dans les quartiers de la Ville Olympique et de la Diagonal Mar. À cette politique urbaine s'ajoute à partir des années 2000 une ambition, de la part de l'exécutif municipal, de faire de la ville une vitrine de l'efficacité énergétique. L'environnement devient une clé de la planification urbaine, concrétisée par le « forum des cultures » en 2004. Le principe directeur de cette zone littorale du quartier de la Diagonal Mar, énoncé par Vicente Guallart, chef architecte du projet de renouvellement urbain, est celui de la « ville auto-suffisante ». Il se traduit par la construction d'une impressionnante « pergola solaire », une installation photovoltaïque montée sur des colonnes, dont la production s'élève à 479 690 kWh en 2017, et par l'installation d'un réseau de chaleur et de froid (March and Ribera-Fumaz, 2014), que nous avons représentés sur la carte du document 5.

## Document 6. La pergola solaire du Forum des cultures à Barcelone



En arrière-plan, la **silhouette urbaine** de Barcelone. Photographie : Joan Manuel Moreno, iStock, 2 octobre 2021.

## 2.2. Le centre ancien et les quartiers populaires péricentraux, plus en



## difficulté

**Le centre ancien de Barcelone**, dont une partie figure en rouge sur le document 5, est dégradé, peu isolé et équipé d'appareils consommateurs. Il abrite aussi des populations vulnérables. Les bâtiments résidentiels y sont majoritairement construits avant la première guerre mondiale. Ils sont dotés de murs massifs de briques épaisses ou de pierres, éventuellement doublés de céramiques, mais sans isolation. Les cadres des fenêtres sont dans leur grande majorité en bois sans étanchéité, et les vitres simples laissent échapper la chaleur (IVE, 2016). Du point de vue thermique donc, ces logements sont mal ventilés et mal protégés des températures extrêmes. Dans un régime d'occupation largement dominé par le statut de propriétaire occupant, la disponibilité d'appartements en location en fait une porte d'entrée privilégiée pour les étrangers et pour les populations vulnérables. Par exemple, dans le quartier de Ciutat Vella, à Barcelone, la proportion d'étrangers venant du Maghreb, d'Amérique latine et d'Asie du Sud-Est y atteint le record de 40 % pour la commune de Barcelone (Bayona i Carrasco, 2007). Ce quartier est marqué par une forte dynamique de ségrégation, et les conditions d'habitabilité sont précaires.

**Les grands ensembles** combinent aujourd'hui de nombreux défauts structurels et des populations vulnérables sur le plan socio-économique. Leur développement coïncide avec la diffusion du béton comme principal matériau de construction, et correspond à la politique du logement portée par le régime franquiste. Celle-ci visait en effet à loger rapidement et à bon marché les nouvelles populations urbaines issues à la fois de l'**exode rural** et des **bidonvilles** urbains (Coudroy de Lille *et al.*, 2013). Ces grands ensembles localisés à la périphérie du **tissu urbain** prennent le nom de *polígonos de vivienda*, dans lesquels la faible efficacité des enveloppes thermiques s'ajoute la dépendance d'une partie des logements sociaux à l'électricité. La combinaison du coût de la rénovation énergétique et de la faible solvabilité des ménages pose d'importantes questions aux bailleurs sociaux, qui renoncent à y installer des équipements coûteux comme des collecteurs solaires thermiques ou des panneaux photovoltaïques (Desvallées, 2022).

Cependant, cette aggravation des situations individuelles ne s'est traduite dans les politiques publiques que sous l'effet d'une mobilisation sociale qui a mis en lumière le problème.

### 3. À l'échelle des habitants : luttes collectives contre la pauvreté énergétique

Le thème de l'accès à l'énergie a été investi par de nouveaux acteurs dans le courant des années 2010. Une partie de la société civile catalane s'est positionnée en faveur d'une législation plus protectrice des ménages vulnérables. Les stratégies que ces organisations ont employées témoignent d'une articulation de manifestations médiatiques dans l'espace public, les sphères politiques et les espaces domestiques.

#### 3.1. Manifester dans l'espace public : trajectoire d'une initiative législative populaire

**En décembre 2014, trois organisations issues de la société civile ont lancé un referendum d'initiative populaire pour mobiliser l'opinion publique sur le thème de la pauvreté énergétique et obtenir un levier de pression sur le gouvernement catalan.** La plus célèbre d'entre elles est la *Plataforma de los afectados por la hipoteca*, un collectif des ménages ayant été expulsés ou risquant l'expulsion de leurs logements suite à la crise immobilière de 2008. Plus spécialisée, l'*Alianza contra la pobreza energética* est issue du collectif espagnol des ingénieurs sans frontières, spécialisé dans le soutien en ingénierie pour des ONG latino-américaines. Cette dernière trouve dans la pauvreté énergétique un sujet au croisement de ses préoccupations sociales et techniques. Ces associations récentes et spécialisées, dynamisées par les effets sociaux de la crise ont été soutenues par des

organisations militantes plus anciennes, qui ont accompagné la transition démocratique en Catalogne en représentant les intérêts des habitants – une mobilisation saisie par le sociologue Manuel Castells sous le thème de *grassroots* (1984). Le produit de ce travail collectif est la rédaction d'une « initiative législative populaire » qui permet à toute personne résidant en Catalogne de soumettre une proposition de loi au parlement catalan si celle-ci obtient un minimum de 50 000 signatures. Le texte de la proposition était composé de cinq articles dont trois portaient sur les revendications de ces organisations, et visait à interdire les expulsions, à condamner les dettes des propriétaires expulsés, et à convertir en logements sociaux les biens immobiliers saisis lorsqu'ils sont vides. **Deux articles, proposés par l'association catalane « Alliance contre la pauvreté énergétique » introduisent la notion de pauvreté énergétique, et proposent d'instaurer un principe de précaution avant de suspendre l'approvisionnement d'énergie.**

## Document 7. Une manifestation en défense de la loi 24/2015 en mars 2016 à Barcelone



Cliché : Lise Desvallées, mars 2016.

### Encadré 2. La loi 24/2015, un outil ambitieux de lutte contre la précarité énergétique finalement vidé de sa substance

Le texte de l'initiative a été publié en ligne et diffusé dans les réseaux des trois organisations qui portaient la proposition. Il a obtenu 143 000 signatures qui ont permis de le présenter devant le parlement catalan en juillet 2015, lorsque ce dernier l'a adopté à l'unanimité. La version finale de la loi 24/2015 comporte neuf articles dont le sixième concerne l'énergie. Le processus d'adoption et de réglementation de cette loi a été accompagné par sept grandes

manifestations entre 2014 et 2017, qui se sont tenues dans un climat de plus en plus tendu de confrontation entre, d'une part, l'État espagnol et la Généralité de Catalogne (le parlement catalan), et d'autre part, les élus locaux et les fournisseurs d'énergie.

La proposition de loi 24/2015 a engendré un intense conflit juridique impliquant la Cour constitutionnelle espagnole, saisie par le Parti Populaire, le principal parti conservateur espagnol, et la Généralité de Barcelone. L'enjeu était de déterminer si le fait de garantir une protection supplémentaire des ménages catalans contre les expulsions et les coupures d'énergie signifiait, ou non, une rupture de l'égalité entre les territoires espagnols. Pour attirer l'attention médiatique et peser sur les parlementaires catalans, les militants des ONG porteuses de la loi avaient alors manifesté devant le siège barcelonais du Parti Populaire, scandant le slogan écrit sur la bannière portée par le manifestant : « la loi 24/2015, on ne la touche pas ! ». Le résultat de cette confrontation s'est fait au détriment des ambitions de la loi, purgée de son contenu sur les expulsions et de l'obligation qui y était inscrite de contraindre les fournisseurs d'énergie à assumer le coût des impayés d'énergie. Seule reste l'interdiction faite aux fournisseurs de couper l'accès à l'électricité ou au gaz pour des ménages économiquement vulnérables – une importante avancée sociale, mais sans attribution d'une responsabilité financière pour le règlement de ces impayés.

De ce flou juridique est né un second conflit qui a ensuite opposé les élus locaux aux fournisseurs d'énergie. En effet, la loi 24/2015 n'attribuant pas de responsabilité aux fournisseurs, ces derniers se sont opposés à toute participation financière au règlement des impayés d'énergie des ménages catalans. La conséquence est que l'ensemble de ces dettes repose sur les collectivités locales catalanes. En réponse, une série d'entre elles se sont constituées en un « front commun » reposant sur le principe d'une coresponsabilité des administrations des collectivités locales et des fournisseurs d'énergie dans le règlement des factures, les fournisseurs se voyant proposer d'effacer des dettes, d'abonder un fonds destiné au règlement des impayés, ou de proposer de nouveaux tarifs sociaux plus protecteurs. La présentation par la maire de Barcelone Ada Colau de cet accord élaboré de manière unilatérale traduit une certaine agressivité vis-à-vis des énergéticiens, auquel s'ajoute un ultimatum prévu pour le mois de mars 2017 (Baquero, 2016). Selon l'élue barcelonaise, « *il est inadmissible que les entreprises ne puissent pas endosser une partie du coût de la pauvreté énergétique. Si elles n'appliquent pas la loi, nous sanctionnerons ces entreprises qui font du commerce avec un droit fondamental* ».

Signe de la difficulté à créer un consensus autour de la responsabilité du traitement de la pauvreté énergétique, cet accord collectif n'a jamais été signé par un fournisseur d'énergie. Percevant cet échec, les ONG porteuses de la loi 24/2015 ont élaboré de nouvelles manières d'intervenir auprès des ménages vulnérables, utilisant le texte de loi pour des actions ciblées et individuelles.

### 3.2. Les militants d'un « empouvoirement énergétique » dans les espaces domestiques

Le second domaine d'action de l'Alliance est celui d'un « empouvoirement énergétique ». Nous traduisons ainsi le néologisme espagnol d'*empoderamiento* traduit de l'anglais *empowerment* et employé lors de réunions tenues toutes les deux semaines dans un local du centre-ville historique de Barcelone. **Dans ce local, l'Alliance réunit des personnes faisant l'expérience de difficultés de paiement de leurs factures d'électricité ou de gaz.**

Du mois de septembre 2014 à celui de juillet 2018, 285 personnes ont sollicité les conseils de l'Alliance pour un total de 470 prises de parole au cours de quarante réunions. Grâce aux comptes rendus de l'ensemble de ces réunions, nous avons pu identifier les problèmes récurrents mentionnés par les participants, inférer leurs conditions socio-économiques, et identifier les types d'accompagnements qui leur sont apportés. Ces témoignages permettent en outre de donner un visage aux statistiques d'impayés d'énergie et de déconnexions, et à des expériences quotidiennes marquées par l'angoisse de la coupure (encadré 3).

### | Encadré 3. Des ménages précaires dans des trajectoires de coupures

La grande majorité des ménages se présentent à l'association alors qu'ils s'inscrivent dans des trajectoires de cessation de paiement et d'endettement menant à des menaces de coupures. Ils viennent après avoir reçu un avis de coupure ou bien une fois la coupure déjà effectuée.

Ces ménages ont des profils socio-économiques précaires. Nous avons relevé l'ensemble des mentions de leurs revenus dans les courts textes descriptifs de leurs situations, et tous sont inférieurs à des salaires de 1000 € mensuels. Ils sont très affectés par le chômage, dépendent largement des minimas sociaux, dont les pensions versées à l'un ou plusieurs membres de la famille. Ces revenus faibles ne leur permettent pas de s'acquitter de leurs factures et ils accumulent les impayés de plusieurs centaines, voire de milliers d'euros lorsqu'ils se présentent aux réunions. Les solutions proposées par leurs fournisseurs d'énergie sont insuffisantes, car les paiements fractionnés de leurs dettes s'accumulent avec les factures courantes.

Dans l'ensemble de ces cas, établir un contrat au nom de la personne vulnérable ayant recours à l'aide de l'Alliance représente un processus difficile. Lorsqu'ils ne sont pas titulaires des contrats, les ménages ne peuvent pas faire valoir leur droit au tarif social d'électricité et de gaz, ou solliciter les aides des municipalités. Ils ne peuvent pas faire changer la valeur de la puissance installée. Les locataires ne sont pas les seuls concernés par ces problèmes, comme en témoigne l'un des cas de l'Alliance.



*Le 6 février 2015, cas de Josefa de Sant Boi. Elle n'a plus d'électricité depuis un an. Elle s'inquiète de la sécurité de ses petits-enfants. Sept personnes vivent avec une prestation sociale de 600 euros. Ils survivent avec les aides des banques alimentaires, et avec le fait que les services sociaux leur ont payé des factures d'eau. Sa fille possède un appartement, qu'elle a loué pour pouvoir payer les traites du crédit immobilier. Elle a emménagé chez ses parents, mais ses locataires ne lui paient ni le loyer, ni les factures de gaz et d'électricité qui sont à son nom. La dette monte à 1900 €. Elle est sans défense, parce qu'elle ne peut pas suspendre l'approvisionnement d'électricité et de gaz en tant que propriétaire, elle serait accusée de harcèlement envers ses locataires.*



L'issue la plus dramatique de ces cas est la suspension de l'approvisionnement de gaz et d'électricité. Cela concerne 40 des ménages qui sont venus aux réunions de l'Alliance. La plupart ont recours à l'association immédiatement après la coupure, mais une minorité des ménages n'ont pas d'accès au gaz et à l'électricité depuis plusieurs mois. Une vingtaine de personnes déclarent frauder l'électricité, en se connectant illégalement au réseau, comme le cas d'Eduardo.



*Décembre 2015 : Eduardo nous explique son cas. Il vit dans un local qu'il loue, et il est cartonero [métier qui consiste à collecter les cartons et les papiers dans les rues] . Il a un raccordement illégal à l'électricité, et Endesa [principal opérateur d'électricité et de gaz en Espagne] lui réclame 1700 euros, plus 56 euros. Il dit qu'il ne peut même pas penser à payer.*



Dans l'ensemble de ces cas, les membres de l'Alliance proposent des solutions lors des réunions et suivent les trajectoires de ces ménages. La tonalité qui se dégage de ces échanges est celle d'une grande anxiété vis-à-vis de la précarité de leur approvisionnement

énergétique malgré une surveillance constante de leur consommation.

## Des conseils et un accompagnement individualisé

Les membres de l'Alliance conçoivent leur engagement dans l'opposition à des démarches relevant de la charité. La communication interne des participants de l'Alliance revient régulièrement sur cette distinction qui est un principe central de l'empouvoirement.

Ce travail d'accompagnement vise à altérer les rapports de pouvoir dans les négociations entre clients vulnérables et entreprises. Cette forme de conflictualité est la plus invisible et elle implique une confrontation qui peut être éprouvante à la fois avec des compagnies d'énergie et avec des ménages vulnérables. Une partie du travail des militants est de souligner les « petites victoires » remportées.



« *Quelle est la relation que vous entretenez avec les entreprises ?*

– *Nous avons une relation de conflit. C'est un travail très intense, l'activisme, les gens doivent être volontaires. Quand nous occupons les boutiques des entreprises, c'est pour négocier. Ce que nous voulons, c'est qu'ils arrêtent les coupures et qu'ils condamnent les dettes. Nous savons que si nous les rencontrons, ils utiliseront les réunions pour leur propre bénéfice, pour leur responsabilité sociale d'entreprises, pour tout ce baratin de l'économie verte. »*



*(Entretien avec la porte-parole de l'Alliance contre la pauvreté énergétique, Barcelone, le 10 février 2016)*

## Un lobbying politique ciblé les élus locaux en cas de coupures

Le contenu politique attribué par l'Alliance aux consommations quotidiennes se poursuit au-delà des espaces domestiques. Certains cas de pauvreté énergétique les plus critiques sont résolus en exploitant le potentiel médiatique des ménages et de l'Alliance et en menant des actions « coup de poing » dans les locaux des compagnies d'énergie. Les militants de l'association se mettent alors en scène vêtus de t-shirts imprimés au logo de l'association – une prise électrique mâle noire sur un fond rouge, dont les trois broches se terminent par une flamme représentant le gaz naturel, une ampoule pour l'électricité et une goutte pour l'eau potable. Certains participants portent des bougies, et d'autres s'enveloppaient dans des couvertures pour représenter les conditions des logements où l'électricité ou le gaz ont été coupés. Deux des plus spectaculaires de ces manifestations à Barcelone ont réuni trois cents personnes en mars 2014, et cent personnes en février 2017. La photographie suivante a été prise lors de l'une de ces manifestations dans un local barcelonais de la compagnie Endesa.

### **Document 8. Occupation des locaux d'un fournisseur d'énergie par l'Alliance contre la pauvreté énergétique**



Photographie : Alliance contre la pauvreté énergétique, 2016.

Combinées, ces stratégies du mouvement social catalan ont contribué à mettre la pauvreté énergétique dans l'agenda politique catalan, puis espagnol. En témoigne la création de « points d'attention à la pauvreté énergétique » par la ville de Barcelone, dont la vocation est d'accompagner les ménages vulnérables dans la réduction de leurs dépenses d'énergie.

## Conclusion

Ce cas d'étude illustre l'émergence et le renforcement en Europe d'une forme de précarité complexe, liée à la fois aux prix de l'énergie, aux revenus des ménages et à la fabrique urbaine, et qui augmente la vulnérabilité des populations aux grands changements à venir – changement climatique et hausse des prix de l'énergie associée à une **transition énergétique** vers un modèle décarboné. Plus largement, ce cas d'étude illustre aussi la construction d'un problème public à partir d'une réalité sociale, qui rend visible des cas de précarité jusqu'alors confinés dans l'espace domestique des logements, et le rôle central de la société civile dans la formulation des problèmes sociaux.

## Bibliographie

- ACA, 2014. *2do Estudio Pobreza energética en España: analisis de tendencias*, Report. Madrid.
- ACA, 2018. *Pobreza energética en España, hacia un sistema de indicadores y una estrategia de actuación estatales*, Report. Madrid: Asociación de Ciencias Ambientales.
- Baquero, C., 2016. "Colau multará a las suministradoras si cortan servicios a los pobres", *El País Cataluña*, 6 avril.
- Bayona i Carrasco, J., 2007. "La segregación residencial de la población extranjera en Barcelona: ¿Una segregación fragmentada?", *Scripta nova*, 11, 235.
- Boardman, B., 1991. *Fuel poverty: from cold homes to affordable warmth*, Belhaven Press.
- Bouzarovski, S., Herrero, S. T., Petrova, S., Frankowski, J., Matoušek, R., Maltby, T., 2017. "Multiple transformations: theorizing energy vulnerability as a socio-spatial phenomenon", *Geografiska Annaler: Series B, Human Geography*, 99, 1, 20-41. doi: 10.1080/04353684.2016.1276733.
- Bouzarovski, S., Petrova, S., 2015. "The EU energy poverty and vulnerability agenda: An emergent domain of transnational action", in Tosun, J., Biesenbender, S., and Schulze, K. (Eds.), *Energy Policy Making in the EU: Building the Agenda*, Berlin, Springer, p. 129-144.
- Buzar, S., 2007. "The 'hidden' geographies of energy poverty in post-socialism: Between institutions and households", *Geoforum*, 38, 2, 224-240. doi: 10.1016/j.geoforum.2006.02.007.
- Carrasco, C. G., 2014. *El tsjue no perdona el retraso en la certificación energética de los edificios*, Rapport. Centro de estudios de consumo.
- Castells, M., 1984. *The City and the Grassroots: A Cross-Cultural Theory of Urban Social*

*Movements*. New Ed edition, Berkeley, University of California Press.

- Commission Européenne, 2020. *Commission recommendation (EU) 2020/1563*, Recommendation.
- Coudroy de Lille, L., Vaz, C., Vorms, C. (Eds.), 2013. *L'urbanisme espagnol depuis les années 1970 : La ville, la démocratie et le marché*, Rennes, PU Rennes.
- Desvallées, L., Coutard, O., Rutherford, J., 2020. "The politics of domestic energy vulnerability in the Barcelona region, between deconfinement and reconfinement", *Geoforum* | 116 pp.201-210.
- Desvallées, L., 2021. "Identificación, localización y caracterización de la vulnerabilidad energética a nivel de sección censal en el municipio de Barcelona", *Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, 25, 1. doi: <https://doi.org/10.1344/sn2021.25.30257>.
- Desvallées, L., 2022. "Low-carbon retrofits in social housing: Energy efficiency, multidimensional energy poverty, and domestic comfort strategies in southern Europe", *Energy Research & Social Science*, 85, 102413. doi: [10.1016/j.erss.2021.102413](https://doi.org/10.1016/j.erss.2021.102413).
- EPOV, 2020. *Indicators & Data - low absolute energy expenditure (M/2) and high share of energy expenditure in income (2M)*, European commission.
- EU-SILC, 2021. *At-risk-of-poverty threshold - EU-SILC survey 2015-2016*.
- Fabra Utray, J., 2012. "El déficit tarifario en el sector eléctrico español", *Papeles de economía española, Fundación la Casa de ahorros*, 134, 2010.
- Gangolells, M., Casals, M., 2012. "Resilience to increasing temperatures: residential building stock adaptation through codes and standards", *Building Research & Information*, 40, 6, 645-664. doi: [10.1080/09613218.2012.698069](https://doi.org/10.1080/09613218.2012.698069).
- Gangolells, M., Casals, M., Forcada, N., Macarulla, M., Cuerva, E., 2016. "Energy mapping of existing building stock in Spain", *Journal of Cleaner Production*, 112, 3895-3904. doi: [10.1016/j.jclepro.2015.05.105](https://doi.org/10.1016/j.jclepro.2015.05.105).
- Lees, J., 2014. *Ethnographier la précarité énergétique : au-delà de l'action publique, des mises à l'épreuve de l'habiter*, Thèse de doctorat. Paris: École des hautes études en sciences sociales.
- March, H., Ribera-Fumaz, R., 2014. "Smart contradictions: The politics of making Barcelona a Self-sufficient city", *European Urban and Regional Studies*, 23, 4, 1-15. doi: [10.1177/0969776414554488](https://doi.org/10.1177/0969776414554488).
- OMS, 2011. *Environmental burden of disease associated with inadequate housing. A method guide to the quantification of health effects of selected housing risks in the WHO European Region*, Rapport. Copenhague: Organisation mondiale de la santé, bureau régional pour l'Europe.
- Ter Minassian, H., 2009. *Ciutat Vella entre réhabilitation et gentrification : politiques publiques et changements sociaux dans le centre ancien de Barcelone (1980-2008)*, Thèse de doctorat. Université Panthéon-Sorbonne - Paris I, Universitat de Barcelona.
- Tirado, S., Üрге-Vorsatz, D., 2012. "Trapped in the heat: A post-communist type of fuel poverty", *Energy Policy*, 49, 60-68. doi: [10.1016/j.enpol.2011.08.067](https://doi.org/10.1016/j.enpol.2011.08.067).
- Üрге-Vorsatz, S. B., Sergio Tirado, H., Saska, P., Diana, 2015. "Unpacking the spaces and politics of energy poverty: path-dependencies, deprivation and fuel switching in post-communist Hungary". doi: [10.1080/13549839.2015.1075480](https://doi.org/10.1080/13549839.2015.1075480).

[1] En Espagne le premier décile enregistre un recul de 21 % de ses revenus entre 2009 et 2014, contre 11 % pour le second décile à -10 % et une évolution positive de 0,1 % pour le décile le plus riche (INE, 2018).

## Mots-clés

Retrouvez les mots-clés de cet article dans le glossaire : **empouvoirement, indicateur, pauvreté, précarité et pauvreté énergétique.**



**Pour citer cet article :**

Lise Desvallées, « La pauvreté énergétique en Espagne : d'un problème social national à une construction politique locale à Barcelone », *Géococonfluences*, février 2022.  
<https://geoconfluences.ens-lyon.fr/informations-scientifiques/dossiers-thematiques/inegalites/articles/pauvrete-energetique-espagne>