

## SYNTHESE DE MEMOIRE DE RECHERCHE

### LA MISE A L'AGENDA DE LA LUTTE CONTRE LA PRECARITE ENERGETIQUE EN FRANCE

Par Mr Clément ROBERT, étudiant à Sciences Po Toulouse et Sciences Po Aix-en-Provence

Sous la direction de Mme Audrey Freyermuth, maître de conférences en science politique à Sciences Po Aix-en-Provence

Version complète accessible à l'adresse :

<https://onpe.org/sites/default/files/2024-09/MemoireClementRobertLuttePEFrance.pdf>

#### **L'intérêt de questionner la genèse de la notion de « précarité énergétique »**

Dans un communiqué de presse du 26 avril 2024 le médiateur national de l'énergie alertait sur l'augmentation constante des coupures d'électricité et de gaz naturel pour impayés au fil des ans et sur le franchissement symbolique, pour la première fois en 2023, du cap du million d'interventions. Cette augmentation témoigne de la difficulté d'un nombre croissant de ménages à subvenir à leurs besoins énergétiques et par conséquent de l'importance du phénomène de « précarité énergétique » au sein de la société française. S'intéresser à la genèse de cette notion et à sa prise en charge politique apparaît donc comme une nécessité pour comprendre ce qu'elle recouvre et expliquer son actualité.

Afin de mettre en lumière les ressorts de la construction et de la mise à l'agenda<sup>1</sup> politique de la précarité énergétique en France, ce mémoire<sup>2</sup> s'appuie sur un travail d'archive et sur la réalisation de neuf entretiens auprès d'individus ayant activement contribué à façonner et populariser cette notion. Ce travail de recherche retrace ainsi la chronologie du processus d'apparition de la notion de « précarité énergétique », afin d'en souligner les causes et d'éclairer le lecteur sur les conséquences de ses conditions de création sur son acception actuelle. Ce travail ainsi part du postulat que pour mieux cerner le phénomène de précarité énergétique aujourd'hui il est utile de questionner sa formulation et son cadrage en tant que problème public, mais également d'interroger les mécanismes ayant permis son émergence sur la scène politique française.

---

<sup>1</sup> La « mise à l'agenda » correspond à l'identification et à la formulation d'un problème de société par les pouvoirs publics et à sa programmation dans l'agenda public des réformes qu'un gouvernement se donne pour objectif de mener.

Source : Godmer, Laurent, et Guillaume Marrel. *La politique au quotidien*. Lyon : ENS Éditions, 2016.

<sup>2</sup> Version complète : <https://onpe.org/sites/default/files/2024-09/MemoireClementRobertLuttePEFrance.pdf>

Le mémoire se divise en deux parties. Dans un premier temps il s'attache à analyser les parcours, les motivations et les moyens déployés par les acteurs de la mise à l'agenda de la précarité énergétique afin d'introduire cette notion nouvelle dans l'agenda politique. Cette apparition se traduit en 2010 par l'inscription d'une définition du phénomène de précarité énergétique dans la loi à l'occasion du Grenelle II de l'environnement. Ce travail cherche donc à montrer comment, en amont de cette loi, les conditions de la mise en politique publique de la lutte contre la précarité énergétique ont été créées. La seconde partie de ce travail est consacrée à la chronologie et aux modalités du processus de mise à l'agenda de la précarité énergétique. Celui-ci est analysé à l'aide de la grille proposée par le politiste Erik Neveu<sup>3</sup> qui met en évidence cinq « opérations » : l'identification, le cadrage, la justification, la popularisation et la mise en politique publique de la notion.

### **Le processus de transformation de professionnels en entrepreneurs de cause**

La première partie de ce mémoire aborde les facteurs ayant permis à un ensemble d'acteurs individuels de se réunir collectivement pour faire émerger une notion nouvelle. Les entretiens réalisés font apparaître le fait que la transformation d'individus en « entrepreneurs de cause »<sup>4</sup> est permise par leurs parcours respectifs qui, bien que différents, leur confèrent des dispositions à l'engagement communes. Les individus étudiés ont ainsi presque tous effectué des études dans l'enseignement supérieur et ont été emmenés à se spécialiser professionnellement et académiquement dans des thématiques en relation étroite avec le champ qu'on nomme aujourd'hui « précarité énergétique ». Leur rencontre, facilitée par un contexte professionnel flexible, permet donc l'établissement d'un dialogue entre des champs d'action pourtant traditionnellement cloisonnés : le social et l'énergie. Loin d'être à l'origine une évidence, le dialogue entre ces milieux professionnels est permis par l'identification d'une problématique commune et par le besoin d'une réponse qui transcende les frontières traditionnelles de l'action publique. Animés par leur volontarisme et leur motivation, les acteurs ont ainsi été amenés à s'émanciper de leurs cadres professionnels respectifs pour se rencontrer et répondre à un enjeu qui leur semblait insuffisamment pris en compte politiquement. Les termes de Sandrine Buresi<sup>5</sup> permettent d'illustrer et de comprendre la motivation des individus à se mobiliser pour créer et définir un nouveau problème public : « *Le problème, il existait. C'est juste qu'il n'était pas traité, pas nommé, pas compris, pas caractérisé* ». Ce mémoire se poursuit donc par une étude des stratégies développées par ces individus pour s'assurer que le problème de la précarité énergétique soit traité politiquement.

---

<sup>3</sup> Neveu, Érik. Sociologie politique des problèmes public. Paris : Armand Colin, 2015.

<sup>4</sup> La notion « d'entrepreneur de cause » est une notion de science politique utilisée pour désigner des individus qui « agissent pour constituer une pratique ou un fait en problème dont on puisse débattre, sur lequel on puisse agir ». Voir : Érik Neveu, « L'analyse des problèmes publics. Un champ d'étude interdisciplinaire au cœur des enjeux sociaux présents », *Idées économiques et sociales* n°190 (2017) : 6-19.

<sup>5</sup> Sandrine Buresi fait partie des individus ayant œuvré à la construction et la popularisation de la notion de précarité énergétique. Elle s'implique sur ce thème à la fin des années 90 dans le cadre de l'association GEFOSAT puis via le conseil d'administration du CLER – Réseau pour la transition écologique. Elle contribue également par la suite à la création du réseau Réseau des Acteurs contre la Pauvreté et la Précarité Énergétique dans le Logement (RAPPEL).

## Les modalités pratiques de la mise à l'agenda de la précarité énergétique

La seconde partie du mémoire analyse les modalités pratiques du processus de mise à l'agenda de la précarité énergétique en France. A partir de la grille d'analyse d'Erik Neveu qui identifie cinq opérations communes aux entreprises de mise à l'agenda<sup>6</sup>, ce mémoire propose une décomposition de ce processus complexe afin de comprendre comment la précarité énergétique est devenue une préoccupation politique. Cette décomposition revêt cependant un caractère artificiel dont il faut rester conscient. Certaines opérations se superposent ainsi chronologiquement et les initiatives étudiées peuvent contribuer simultanément à plusieurs de ces opérations.

Le problème de la « précarité énergétique » est d'abord « **identifié** » par des professionnels au contact du public<sup>7</sup>. Ceux-ci sont donc amenés à se rencontrer pour échanger sur leurs expériences afin de définir le problème et ainsi le « **cadrer** ». Ce cadrage se poursuit également par des échanges avec des acteurs issus d'autres contextes nationaux, notamment dans le cadre de projets européens<sup>8</sup>. Ces deux premières opérations aboutissent à la création du terme « précarité énergétique » qui s'impose à la fois pour répondre au besoin d'un vocabulaire commun mais également comme une stratégie de diffusion du problème. Ce terme est cependant dès son origine l'objet de débats, certains lui préférant par exemple celui de « pauvreté énergétique » pour des raisons étymologiques<sup>9</sup>. Les entrepreneurs de cause s'investissent par la suite dans la « **justification** » du problème public notamment grâce à l'usage et l'autorité de la science. Des données sont donc produites et interprétées avant d'être exploitées dans le cadre de la « **popularisation** » du problème. Ce travail montre ici que contrairement à ce qui est régulièrement analysé en matière de mise à l'agenda, la popularisation du terme « précarité énergétique » ne se fait pas par le recours à l'opinion publique mais par l'interpellation directe des établissements publics et du politique. Si le problème des impayés d'énergie bénéficie d'une couverture médiatique importante à partir des années 2000, la notion de précarité énergétique peine à s'imposer dans les médias et sur la scène politique. C'est par le recours de manière régulière et diversifiée à des tentatives d'interpellation des institutions publiques et du personnel politique que finit par aboutir, dans le cadre du Grenelle II de l'environnement, la prise en compte politique du phénomène. Cette prise en compte est notamment permise par l'intervention de nouveaux acteurs qui effectuent un travail de traduction et de relai entre les revendications des professionnels investis et le monde politique. L'inscription dans la loi d'une définition de la précarité énergétique et la mise en place de premières mesures de lutte contre celle-ci en 2010 sont ainsi saluées par les acteurs ayant œuvré pour l'émergence de cette problématique dans le débat public. La « **mise en politique publique** » de la lutte contre la précarité énergétique représente en effet une victoire professionnelle et collective importante pour ces

---

<sup>6</sup> Neveu, Érik. Sociologie politique des problèmes public. Paris : Armand Colin, 2015.

<sup>7</sup> Par exemple des membres d'associations venant en aides aux plus précaires comme le secours catholique ou la Fondation Abbé Pierre.

<sup>8</sup> Voir notamment les programmes EPEE (2006 – 2009) et FinSH (2008 – 2010).

<sup>9</sup> Dans le cadre d'un entretien une personne évoque ainsi l'étymologie du mot « précarité » qui vient du latin « precarius » qui désigne ce qui est « obtenu par la prière ». Elle considère donc que dans la notion de précarité « il y a l'idée de devoir demander » alors que l'assistance devrait être un droit.

individus et l'aboutissement de plusieurs années d'initiatives et d'efforts conjoints. Certaines limites et frustrations sont cependant évoquées notamment à propos de la timidité de la réponse politique proposée. Certains acteurs estiment ainsi rétrospectivement que la précarité énergétique a parfois bénéficié d'une prise en compte politique inadaptée ou insuffisante et que l'engagement pour le traitement politique de cette notion doit se poursuivre pour que les politiques publiques soient à la hauteur de l'enjeu.

## **Conclusion**

Ce mémoire permet donc d'analyser les ressorts de l'émergence de la notion de « précarité énergétique » dans le champ politique français. Il montre donc comment cette notion est le fruit d'un travail de construction et d'interprétation par des acteurs engagés parfois au-delà de leurs attributions professionnelles.

Deux pistes de réflexion peuvent être tirées de ce travail. Dans un premier temps, il apparaît que derrière une notion politique désormais ancrée dans nos politiques publiques se dessine une histoire animée par des individus engagés. Ce constat nous invite ainsi à considérer l'importance du militantisme sous toutes ses formes dans l'évolution des préoccupations politiques et dans le traitement des problèmes publics. Dans un second temps cette analyse révèle que cette notion et les indicateurs et mots qui lui sont associés sont le fruit d'un travail de construction et d'arbitrages. Le terme de « précarité énergétique » ne fait ainsi paradoxalement pas consensus au sein des individus l'ayant promu, certains lui préférant par exemple la notion de « pauvreté énergétique ». Par ailleurs, le choix des indicateurs utilisés pour mesurer le phénomène est un choix lourd de conséquences politiques. A titre d'exemple utiliser la quantité d'énergie utilisée par rapport au revenu (Taux d'Effort Énergétique) ou bien le ressenti des individus dans leur logement (indicateur du froid ressenti), révèle des publics différents et une proportion de ménages touchés variable. Ce travail doit donc nous amener à considérer le problème public de la précarité énergétique comme le fruit d'une construction et nous inviter à sans cesse questionner les raisons et le bien-fondé des mots et indicateurs utilisés pour traiter ce sujet.

**Personnes sollicitées et fonctions exercées durant la période considérée :**

- **Audrey Lemarec**, chargée de mission à la fédération Habitat et Développement
- **Bertrand Lapostolet**, co-rédacteur du rapport du groupe de travail sur la précarité énergétique rendu dans le cadre de la préparation du Grenelle 2 de l'environnement en 2009
- **Didier Cherel**, ingénieur à l'ADEME
- **Emilie Salesse Gauthier**, co-animatrice du Réseau RAPPEL
- **Franck Dimitropoulos**, co-animateur du Réseau RAPPEL
- **Isolde Devalière**, chercheuse au Centre Scientifique et Technique du Bâtiment
- **Philippe Pelletier**, directeur de l'Agence Nationale de l'Habitat (ANAH) de 1998 à 2008 puis président du Plan bâtiment durable et du comité stratégique du Plan Bâtiment Grenelle
- **Sandrine Buresi**, directrice de GEFOSAT et co-présidente du CLER
- **Véronique Stella**, chargée de mission à la fondation Abbé Pierre

**Mots-clés** : action publique, entrepreneur de cause, Grenelle de l'environnement, logement, mise à l'agenda, politiques énergétiques, politiques sociales, précarité énergétique