

See discussions, stats, and author profiles for this publication at: <https://www.researchgate.net/publication/294522446>

“Mais il ne fait pas froid au Portugal!”: comment une forme de pauvreté politiquement invisible affecte les ménages de Porto

Article · January 2016

CITATIONS

0

READS

59

1 author:



[Lise Desvallees](#)

Université Paris-Est Marne-la-Vallée

10 PUBLICATIONS 1 CITATION

[SEE PROFILE](#)

Some of the authors of this publication are also working on these related projects:



Phd thesis [View project](#)



Political ecology des services écosystémiques [View project](#)

IS Working Papers

3.ª Série, N.º 10

*“Mais il ne fait pas froid
au Portugal!”: comment
une forme de pauvreté
politiquement invisible
affecte les ménages de
Porto*

Lise Desvallées

Porto, janeiro de 2016

“Mais il ne fait pas froid au Portugal!”: comment une forme de pauvreté politiquement invisible affecte les ménages de Porto

Lise Desvallées

LATS, École des Ponts ParisTech, Unité mixte de recherche CNRS, Université Paris-Est

E-mail: lise.desvallees@gmail.com

Submetido para avaliação: julho de 2015/ Aprovado para publicação: outubro de 2015

Résumé

La crise économique et les mesures d’austérité portugaises mettent à jour et aggravent des difficultés des ménages à accéder à des services énergétiques suffisants dans l’espace domestique. Les processus de construction de la ville de Porto, caractérisée par la prépondérance de l’énergie électrique et par la faible efficacité énergétique de ses bâtiments place un nombre croissant de ménages pauvres et de classes moyennes dans des situations de vulnérabilités énergétiques.

Mots-clés: vulnérabilité énergétique, géographie sociale, austérité, classes sociales, Portugal.

Resumo

A crise económica e as medidas de austeridade levadas a cabo em Portugal tornam mais graves e prementes as dificuldades das famílias em aceder a serviços energéticos adequados no espaço doméstico. O processo de construção da cidade do Porto, caracterizado pela preponderância do consumo de energia elétrica e pela fraca eficiência energética dos seus edifícios coloca um número crescente de famílias pobres e de classe média em situação de vulnerabilidade energética.

Palavras-chave: vulnerabilidade energética, geografia social, austeridade, classes sociais, Portugal.

Abstract

In Portugal, economic crisis and austerity measures reveal household’s difficulties in accessing sufficient energy services in the domestic space. Urban construction

processes in Porto, a city marked by its dependence to electricity and the low energy efficiency of its buildings, increase the situations of energy vulnerabilities in poor and middle class households.

Keywords: energy vulnerability, social geography, austerity, social classes, Portugal.

1. Introduction

Ce document est le résultat d'un travail de terrain effectué dans le cadre d'une thèse de doctorat, encadrée par le professeur Olivier Coutard, et réalisée dans le laboratoire français LATTs (Laboratoire Techniques, Territoires, Sociétés). L'objectif d'un séjour de terrain de quatre mois, avec un hébergement à l'Institut de Sociologie de l'Université de Lettres et Sciences humaines de l'Université de Porto, était d'évaluer la pertinence d'une série d'hypothèses de recherche élaborées à partir de statistiques internationales montrant la prépondérance d'une forme de pauvreté prenant une nouvelle ampleur au Portugal. Il s'agit du manque de services énergétiques dans l'espace domestique, récemment érigé en problème public dans plusieurs pays européens.

Le présent travail vise à alimenter la réflexion scientifique sur le concept de vulnérabilité énergétique, à partir de données empiriques recueillies auprès des ménages pauvres de Porto et des institutions qui les accompagnent. L'approche par le concept de «vulnérabilité énergétique» développée par Stefan Bouzarovski permet de penser des «paysages de la vulnérabilité énergétique» (Bouzarovski et Petrova, 2013). Il s'agit de mettre à jour «l'incapacité des ménages à avoir un niveau adéquat de services énergétiques dans leur domicile», en intégrant dans la réflexion les infrastructures matérielles et sociales, la capacité des ménages à payer l'énergie, et l'efficacité énergétique des bâtiments et des appareils de consommation.

L'agglomération de Porto est un cas d'étude pertinent pour penser la dimension infrastructurelle et sociale des vulnérabilités énergétiques. Elle a été l'objet d'une succession de politiques énergétiques nationales visant à équiper les foyers d'électricité à partir des années 1930, puis de gaz depuis les années 1990, et d'énergies renouvelables dans les années 2000¹, en fonction de l'évolution des stratégies énergétiques de l'État portugais. Ces investissements nationaux et municipaux se sont concentrés sur l'offre énergétique et plus récemment sur l'efficacité énergétique, sans développer de vraie réflexion sur l'accès à l'énergie jusqu'au Plan d'action pour l'énergie durable de la ville de Porto (2010), dont les résultats sont encore limités. Cette question se pose pourtant de manière de plus en plus forte, avec les impacts sociaux

¹ Dans les années 1960, la proximité des barrages du Douro et les incitations politiques de l'Estado Novo ont amené la gestion municipale de l'énergie à développer une politique d'électrification urbaine. Dans les années 1990 et 2000, l'incitation nationale au mix énergétique a augmenté de façon inégale la consommation de gaz naturel canalisé (Cardoso de Matos et Faria, 2003, DGEG, 2013, RCCTE, 2006, AdePorto et Câmara Municipal do Porto, 2010). Dans ces mêmes années, les énergies renouvelables locales ont été l'objet de politiques publiques, sous l'effet d'une législation rendant obligatoire l'installation de panneaux solaires sur les bâtiments neufs et les grandes rénovations et d'une politique locale incitant à les particuliers et les institutions de l'habitat social à l'installation de panneaux solaires.

de la crise économique qui a augmenté le risque de pauvreté (INE, 2013b), en particulier dans le région Nord du pays où le PIB par habitant est le plus faible du pays (INE, 2013a), et avec l'augmentation des prix de l'énergie domestique.

L'absence de stratégie ciblée sur l'accès à l'énergie a pour corollaire le faible nombre de données disponibles. Il s'agit d'un « problème invisible » abordé par l'intermédiaire des enquêtes européennes sur les conditions de vie et sur les budgets des ménages, comme pour la majorité des pays européens. A l'aide d'une enquête auprès des assistants sociaux des mairies de l'agglomération de Porto et des institutions en charge de l'habitat social, l'idée de ce travail est de produire des données empiriques. Des institutions sociales ont été approchées, qui témoignent des difficultés des ménages vivant le parc social et des locataires du parc privé du centre-ville, difficultés pour lesquelles les réponses politiques existantes sont mises en débat.

2. Revue de la littérature

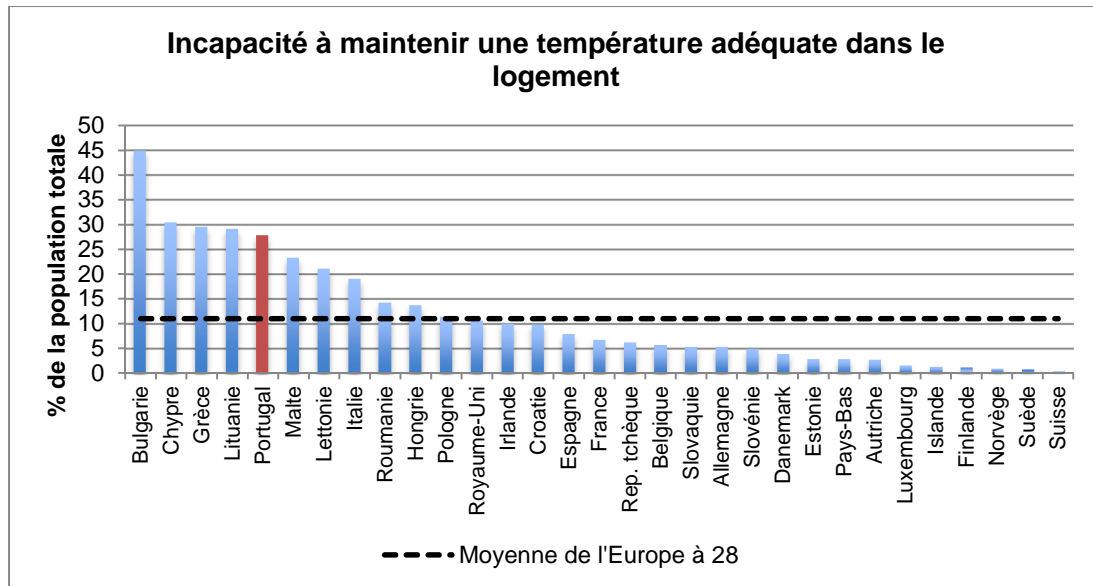
Les difficultés d'accès à l'énergie au Portugal sont l'objet d'une littérature utilisant le concept de « pauvreté énergétique ». Si les travaux universitaires sur le Royaume-Uni, l'Irlande et la France abordant cette question sont nombreux, il existe peu d'études portant sur les autres pays de l'union européenne, et en particulier sur le Sud de l'Europe.

Le Portugal est abordé dans trois études comparatives se fondant sur des données statistiques produites par les enquêtes européennes (Healy, 2003, Healy et Clinch, 2002, Thomson et Snell, 2013). La définition de la pauvreté énergétique établie dans ces travaux est celle d'une « interaction complexe entre des revenus faibles et l'efficacité énergétique domestique ».

Avec dix années d'écart, ces travaux mettent en avant la présence du Portugal parmi les pays où les indicateurs de pauvreté énergétique sont les plus élevés. Quatre types de données sont utilisés. En 2003, il s'agit de l'excès de mortalité hivernale, une conséquence extrême de difficulté d'accès au chauffage. En 2013, ce sont les données de l'enquête européenne sur le revenu et les conditions de vie. Les indicateurs utilisés sont le taux ménages se déclarant incapables de maintenir une température adéquate dans leur domicile (Figure 1), la présence d'humidité dans le domicile (Figure 2), pour lesquels le Portugal est en tête du classement, et le taux de ménages ayant des retards dans le règlement de leurs factures (Figure 3) qui place le Portugal en dessous de la moyenne européenne. Les caractéristiques socio-économiques du chômage, de l'âge, le statut de locataire et la monoparentalité aggravent les taux calculés. Les

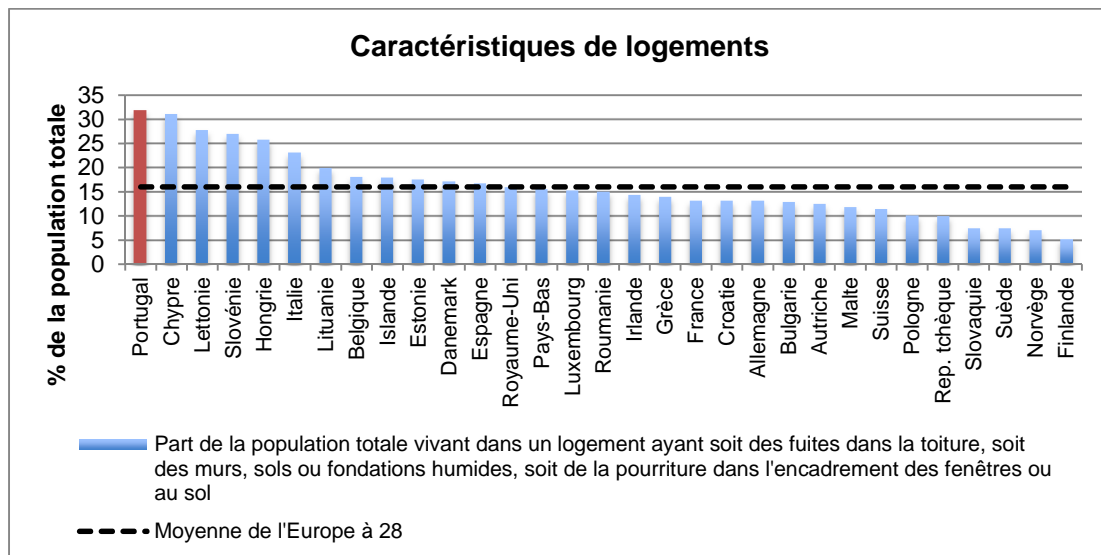
caractéristiques de l'habitat également, les ménages vivant dans des maisons isolées présentant des valeurs élevées de tous les indicateurs.

FIGURE 1
Indicateur de confort thermique ressenti



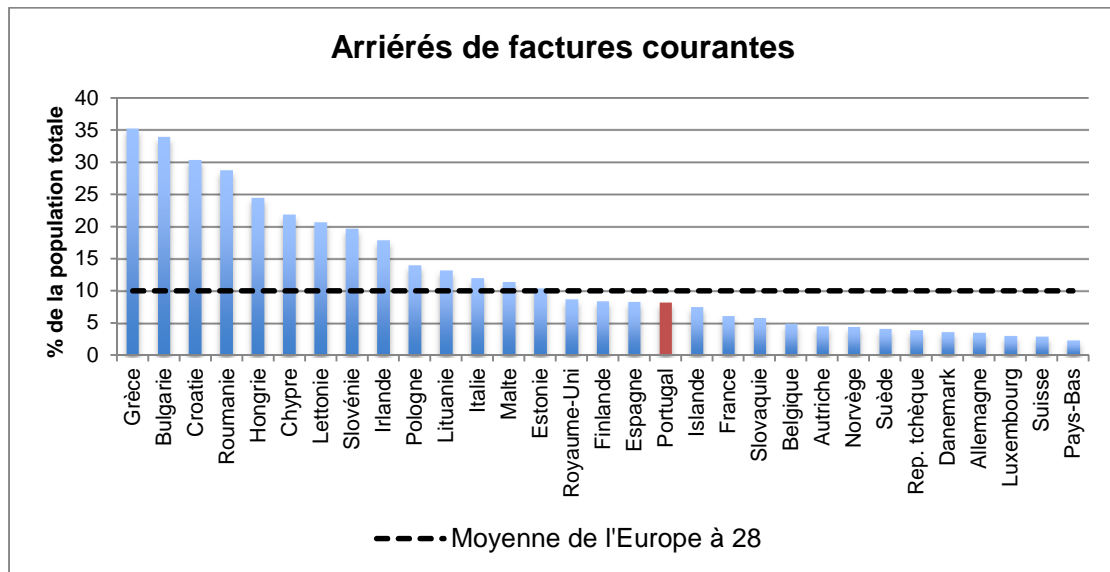
Source : SILC, 2013

FIGURE 2
Indicateur de dégradation des logements



Source : SILC, 2013

FIGURE 3
Indicateur de retards de paiement



Source : SILC, 2013

L'approche statistique est déclinée au niveau national par des travaux portant sur le thème de la santé. Les conséquences des épisodes climatiques extrêmes sont abordés dans plusieurs travaux (Nunes, 2012, Monteiro et Velho, 2014). Une approche sociale prenant en compte le climat a été développée dans un ouvrage collectif coordonné par Ana Monteiro sur les vulnérabilités climatiques et socioéconomiques de l'aire métropolitaine de Porto (Monteiro et al., 2012). Se fondant sur un travail sur les données de l'Institut National de Statistiques, l'ouvrage montre un lien entre le froid hivernal et la mortalité, suggérant une incapacité des ménages à maintenir des températures confortables sans présenter de données sur la consommation d'énergie.

En l'absence de politiques ciblées sur les capacités des ménages à payer l'énergie, il n'existe pas de statistiques permettant d'étudier les variations spatiales du taux d'effort énergétique. Mais deux enquêtes abordent le thème des dépenses en énergie des ménages. La plus vaste data de 2011, il s'agit de l'enquête sur les budgets des Portugais, récoltant les données de 9 489 ménages portugais et couvrant toutes leurs dépenses. Les ménages dont les revenus sont entre 500 et 1000 euros mensuels (Tableau 1) sont ceux dont la part des dépenses en énergie est la plus élevée.

Tableau 1
Dépenses en énergie des ménages, par échelon de revenus

	Jusqu'à 6 300€ (525 € mensuels)	De 6 300€ à 12 600€ (525€ à 1050€ mensuels)	De 12 600€ à 18 900€ (1050 € à 1575€ mensuels)	De 18 900€ à 25 200€ (1575€ à 2100€ mensuels)	De 25 200€ à 37 800€ (2100€ à 3150 € mensuels)	Supérieur à 37 800€ (3150 € mensuels)	Moyenne
Dépenses d'énergie annuelles	615 euros	862 euros	1 091 euros	1 189 euros	1 362 euros	1 806 euros	1 183 euros
Dépenses d'énergie mensuelles	51 euros	71 euros	90 euros	99 euros	113 euros	150 euros	97 euros
Part de L'énergie Dans les dépenses	Jusqu'à 10%	De 14% à 7%	De 9% à 6%	De 6% à 5%	De 5% à 4%	Jusqu'à 5%	11%

Source : INE, Orçamentos familiares – Inquérito às despesas das famílias, 2010-2011

La seconde enquête réalisée en 2010, sur la consommation d'énergie du secteur domestique, ne prend pas en compte les revenus des ménages, mais montre la structure de la consommation. 40% de l'énergie domestique est utilisée dans la cuisine, et 25% pour le chauffage de l'eau, et seulement 20% pour le chauffage. Cette énergie est principalement électrique, devant le bois utilisé principalement comme bois de chauffe. Le gaz est la troisième source d'énergie, majoritairement consommé en bouteilles, loin devant le gaz naturel.

Tableau 2
Distribution de la consommation et des dépenses des logements en 2011

	Distribution de la consommation d'énergie par principal type de source	Distribution des dépenses d'énergie par principal type de source
Électricité	43%	60%
Bois	25%	3%
Gaz embouteillé	16%	20%
Gaz naturel	9%	6%

Source : DGEG, enquête sur la consommation d'énergie domestique, 2010/2011

Cette structure de la consommation suggère des poids différents dans les budgets des ménages en fonction de l'accès à l'énergie : l'accès aux sources les moins chères, le gaz

naturel et le bois de chauffe, dépendent de la présence d'équipements domestiques et d'un accès au réseau de gaz canalisé. Le gaz embouteillé est plus cher, mais plus facile d'accès, et 56% des ménages y ont recours.

Malgré ces travaux statistiques, Il y a peu d'études la consommation d'énergie domestique des ménages vulnérables au Portugal. Les travaux existants se partagent entre une approche d'ingénierie, empirique et surtout axée sur le confort thermique et l'efficacité énergétique (Coimbra et Almeida, 2013, Curado, 2013), et une approche économique. Les études d'ingénierie s'inscrivent dans une réflexion nationale sur l'efficacité énergétique du bâti au Portugal, dans un contexte de réglementation duale qui a été à l'origine d'une importante littérature grise sur l'application des normes énergétiques à Porto². Les travaux d'économie interrogeant les données statistiques à l'échelle nationale (Wiesmann et al., 2011). Ils mettent en lumière l'influence des caractéristiques des bâtiments, et en particulier le caractère isolé ou non des logements et la présence d'appareils électrodomestiques sur la consommation d'énergie. La conclusion de ce travail est la variable représentée par les caractéristiques matérielles des logements a davantage d'influence sur la quantité d'énergie consommée que les revenus des ménages. Les auteurs concluent que les mesures politiques visant uniquement ces revenus pourraient ne pas avoir les résultats escomptés.

Peu de travaux universitaires portugais mettent en lien l'influence de l'accès aux infrastructures d'énergie, les équipements domestiques et des caractéristiques du bâti. Et ce, malgré les plans d'actions développés par les institutions municipales à Porto et prévoyant l'extension du réseau de gaz naturel, la création d'un réseau de chaleur qui serait le second au Portugal après celui du parc des nations à Lisbonne, et l'installation de panneaux solaires sur les toits de l'ensemble du parc social de la ville (AdePorto et Câmara Municipal do Porto, 2010). Le travail d'Ana Cardoso de Matos, qui développe une perspective historique de la construction d'un réseau électrique urbain (Cardoso de Matos et Faria, 2003) s'en détache. Elle montre comment La ville a été très marquée par le développement de l'électricité dans les années 1950, 1960 et 1970, sous l'impact d'une politique nationale visant à utiliser les installations hydroélectriques de la vallée du Douro, et d'une régie municipale menant une importante politique d'électrification urbaine. Mais la récente extension des réseaux de gaz naturel dans une ville historiquement approvisionnée par l'électricité, et les conséquences des politiques urbaines sur le développement des panneaux solaires n'ont pas fait l'objet de recherches.

² Pour les bâtiments neufs il existe une législation étoffée depuis les années, et pour la réhabilitation urbaine, une réglementation nouvelle a été mise en place en 2014. Elle a pour objectif de faciliter la réhabilitation en dispensant les travaux d'un certain nombre de normes techniques, dont énergétiques (RERU, 2014).

Il y a donc une importance des difficultés d'accès à l'énergie, qui se manifestent dans les statistiques des enquêtes et dans celle de la santé publique, et un poids des structures matérielles dans la présence de services dans l'espace domestique. C'est dans une approche se concentrant sur le lien entre ces éléments, infrastructures, équipements domestiques et accès à l'énergie des ménages pauvres, que la présente recherche souhaite se positionner, utilisant le concept de vulnérabilité énergétique développée par Stefan Bouzarovski (Bouzarovski et Petrova, 2013).

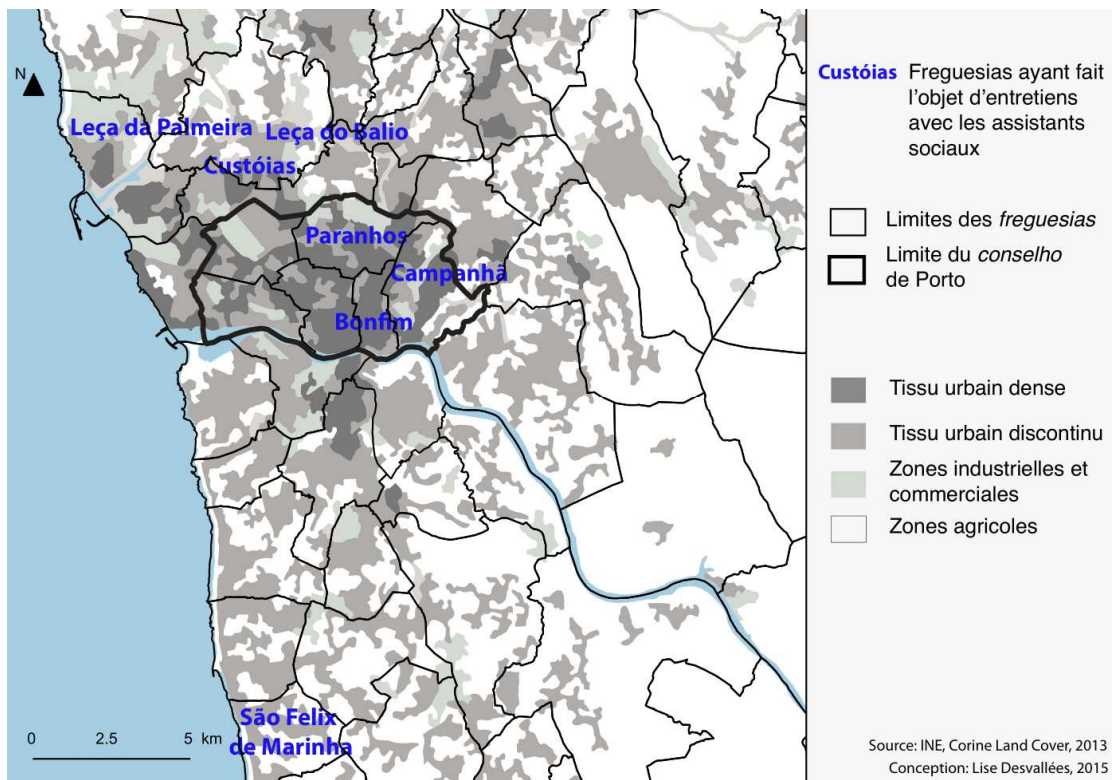
3. Méthodologie du travail

L'absence de données statistiques sur le poids des dépenses énergétiques dans les revenus a conduit à une démarche empirique d'entretiens auprès des institutions sociales de la ville de Porto.

Les deux offices de l'habitat social à Porto ont été contactés : l'IHRU, l'institut de la rénovation urbaine, et Domus Social, qui avec 13 500 logements dans 48 quartiers sociaux est l'un des plus importants propriétaires fonciers de la ville. Ce travail a été complété par un entretien avec le professeur de la faculté d'Ingénierie Vasco Peixoto de Freitas, consultant des deux institutions, et avec Antonio Curado, auteur d'une thèse sur l'efficacité énergétique de la rénovation d'un quartier social de Porto. L'Agence de l'énergie de Porto a fait l'objet d'un entretien au sujet de la pénétration des réseaux de gaz dans l'agglomération de Porto.

Les services sociaux de sept mairies ont été contactés et interviewés (voir Figure 4): trois dans la ville de Porto (Campanhã, Paranhos, Bonfim), trois dans la couronne périurbaine Nord de l'agglomération de Porto (Guifões, Leça do Balio, Leça da Palmeira), et une dans la couronne périurbaine Sud, São Felix de Marinha. Ces entretiens avec des institutions d'aide sociales ont été complétés par un entretien avec des assistants de la Caritas. Des données quantitatives et qualitatives des revenus et des dépenses en énergie, et les factures de 220 ménages ont été récoltées auprès d'une ONG, l' Associação Nacional de Ajuda aos Pobres. Il s'agit pour 40% d'entre eux de ménages résidant dans le parc social de Porto, et pour 40% de locataires du parc privé. Dix entretiens qualitatifs ont été réalisés avec des résidents du parc social de la mairie de Campanhã, dans une commune identifiée comme étant en situation de vulnérabilité « très élevée » par l'indice développé dans l'Atlas des vulnérabilités climatiques et socio-économiques (Monteiro et al., 2012). Quatre d'entre eux avaient eu une coupure d'électricité et avaient par la suite altéré illégalement les compteurs pour maintenir leur accès.

Figure 4
Entretiens réalisés avec des assistants sociaux dans l'agglomération de Porto



4. Résultats

Une imbrication des facteurs de vulnérabilités énergétiques

La grille de lecture élaborée par Stefan Bouzarovski pour décrire les vulnérabilités énergétiques est intéressante pour articuler les dimensions matérielles et socio-économiques observées.

Un premier élément est le prix élevé de l'énergie au Portugal (voir Encadré 1). Mis en relation avec les revenus des ménages, il permet d'établir des taux d'effort énergétique très utilisés dans l'évaluation politique d'un taux de pauvreté énergétique. La limite la plus fréquemment invoquée et celle des 10% des revenus, établie par les travaux pionniers de Brenda Boardman (1991): un ménage dépensant davantage que ce seuil est considéré comme étant en situation de pauvreté énergétique. Il ne s'agit bien sûr pas ici de calculer un taux de pauvreté énergétique pour les ménages de

l'agglomération de Porto, mais de comparer les données quantitatives recueillies avec ce seuil relativement consensuel³.

Encadré 1 : les prix de l'énergie au Portugal

Deux facteurs peuvent expliquer le classement du Portugal au troisième rang de l'Union Européenne pour le prix de l'électricité, et au deuxième rang pour le gaz.

Un premier facteur est l'effet limité de la libéralisation du marché sur la diminution du prix de l'énergie. Celui-ci a suivi l'augmentation des prix du marché régulé, régulièrement revus à la hausse depuis 2013 par l'entité régulatrice de l'énergie (ERSE, 2015). Cette démarche a été pensée pour inciter les clients du marché régulé à établir des contrats avec des fournisseurs du marché libéralisé proposant des tarifs plus bas. D'après l'association des consommateurs Deco, les tarifs proposés par le marché libéralisé ont augmenté en même temps que les tarifs régulés : les prix au kWh du gaz et de l'électricité proposés par les trois principales entreprises du marché libéralisé sont en effet proches du tarif régulé, entre 0,15 et 0,16 centimes d'euros par kWh pour l'électricité, avec un contrat simple et une puissance moyenne (6,9kV), et entre 7 et 8 centimes d'euros pour le gaz (au kWh, et avec la tranche de consommation la plus basse). Les variations les plus fortes entre marché libéralisé et tarifs régulés sont de 0,5 centimes d'euros pour l'électricité, et de 0,2 pour le gaz.

Un deuxième facteur est représenté par la taxe gouvernementale sur l'énergie, l'IVA. Elle correspond à la somme de la taxe d'accès au réseau et des subventions gouvernementales accordées à la production d'énergies, en particulier de l'électricité renouvelable.

Dans le cadre des mesures d'austérité menées depuis 2011, le gouvernement conservateur portugais a augmenté cette taxe, qui passe de 6 à 23% en 2011. En dépit de ces augmentations, le déficit tarifaire reste important au Portugal. L'énergie vendue ne parvenant pas à compenser les effets simultanés de l'investissement dans les énergies renouvelables, qui ont placé le Portugal en tête des pays choisissant la transition énergétique, et de la baisse de la consommation due à la crise économique (Johannesson Linden et al., 2014). La dette accumulée est reportée sur le prix de l'énergie.

Ces prix se répercutent fortement sur les budgets des ménages en difficultés étudiés dans le cadre de l'enquête. L'accès aux données des ménages accompagnés par l'ONG ANAP, à Porto, donne une idée de la part du budget consacrée à l'énergie.

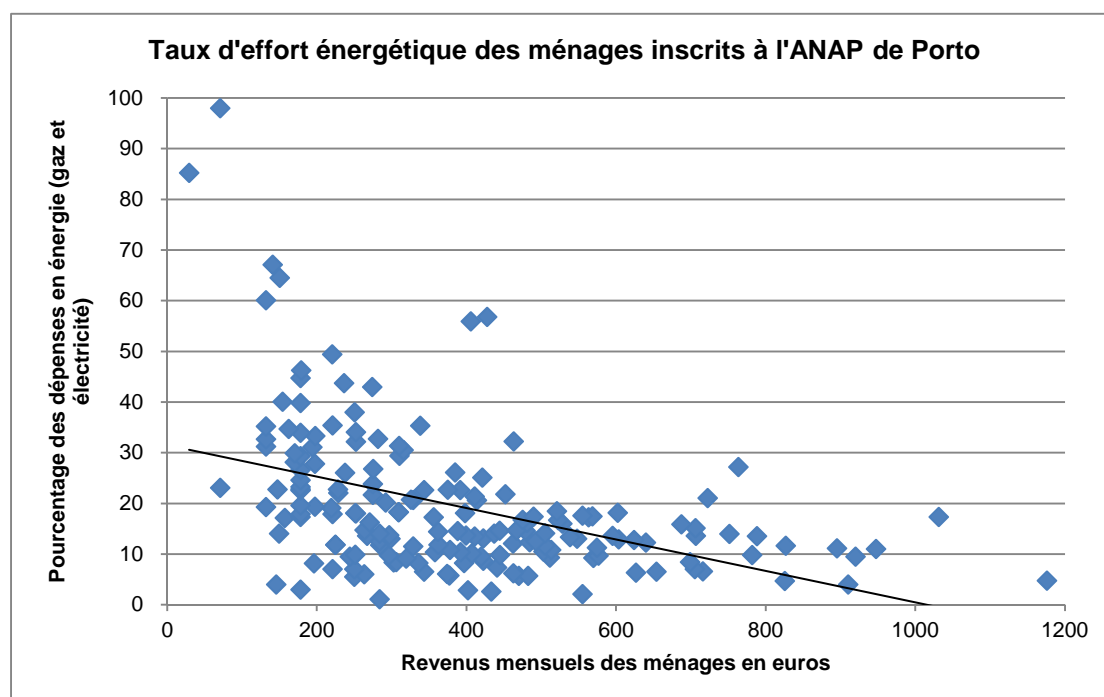
³ Le seuil des 10% des revenus a été contesté, modifié. Il est utilisé en parallèle avec d'autres indicateurs, comme celui des « revenus faibles/dépenses d'énergie élevées » (Low Income/High costs) (Hills, 2011). Mais cette notion implique un calcul statistique complexe prenant en compte les dépenses « théoriques » des ménages, celles qu'ils devraient avoir s'ils chauffaient leurs domiciles afin d'atteindre les températures de confort recommandées par l'OMS (entre 19°C et 21°C).

L'association note les dépenses et les revenus des personnes désireuses d'accéder à une aide alimentaire. Ces 246 ménages ont en moyenne des revenus mensuels de 359 euros, ce qui les place dans le premier quintile de revenus au Portugal, dont la borne supérieure est de 416 euros par ménage (Pordata, 2012). Ils ne sont donc pas représentatifs de la population portugaise, mais d'une partie de celle-ci, vivant en dessous du seuil de pauvreté et très majoritairement bénéficiaire de l'aide sociale, puisque seuls 11% d'entre eux comptent un salarié.

Cette base de données permet de calculer le taux d'effort énergétique des ménages : le pourcentage de leurs revenus dépensés en énergie. Seuls 175 d'entre eux sont représentés dans la Figure 4, les autres n'ayant pas été en mesure de présenter une facture. Les données montrent les nombres de retards de paiement, 15 sur 175 ménages, et de fraudes, avec 11 ménages concernés. Les méthodes de paiement sont très homogènes, seuls 3 ménages ayant adopté une facture forfaitaire permettant de payer la même somme mensuelle durant un an, et 8 ayant recours aux tarifs sociaux d'énergie.

Le montant moyen des factures d'énergie (gaz et électricité) est de 63 euros par ménage, ce qui correspond à 23% des leurs revenus en moyenne. La courbe de tendance du graphique montre une diminution progressive du taux d'effort énergétique avec l'augmentation des revenus.

Figure 5
Taux d'effort énergétique des ménages accompagnés par l'ANAP selon leurs revenus pour les mois de Décembre 2014 ou de Janvier 2015



Les données correspondant aux ménages accompagnés par l'ANAP ne sont pas représentatives de la population portugaise. Leurs revenus sont plus faibles, et leurs dépenses énergétiques plus élevées : le budget moyen consacré à l'énergie des ménages Portugais est de 100 euros mensuels (INE, 2011). Mais d'après les assistants sociaux des mairies ayant fait l'objet de l'enquête, ce taux d'effort énergétique correspond aux ménages ayant recours à leurs services.

10% des revenus ? Nous avons beaucoup de personnes dans ce cas. Regarde, 178 euros (le revenu minimum d'insertion pour une personne), s'il faut payer 20 euros d'électricité, c'est déjà plus de 10%. Tu comprends ? Imagine, beaucoup de familles n'en sont pas capables. Mais même si elles avaient 300 euros de RSI, il suffit de payer 40 euros ! Pratiquement tous paient plus de 10%. (Carvalho et Pinto, 2015)⁴

Le deuxième élément à entrer dans la réflexion sur la vulnérabilité énergétique est celui représenté par les caractéristiques des logements. Au Portugal, les premières normes énergétiques sont mises en place en 1990, puis sont modifiées à deux reprises, en 2006 et en 2013, suivant l'évolution de la réglementation européenne⁵. Avant cette première législation, l'efficacité énergétique du bâti n'a pas fait l'objet d'un investissement politique. Les quartiers sociaux de Porto, donc la majorité a été construite sous le régime de l'*Estado Novo* et dans les premières décennies du Portugal démocratique, sont donc d'une efficacité énergétique faible (Curado, 2013), et beaucoup sont en nécessité de réhabilitation. L'accès au gaz naturel, moins coûteux, n'y est pas généralisé, et le projet de la commune de Porto visant à y installer des panneaux solaires rencontre d'importantes difficultés de financement (Ferreira, 2015, Varela, 2015). Mais cette faible efficacité énergétique se pose différemment à Porto que dans les pays du Nord de l'Europe qui ont fait l'objet d'études ciblant le confort intérieur et l'accès au chauffage. Comme le citent toutes les personnes interrogées, Porto bénéficie d'un climat atlantique doux, durant lequel l'hiver peu rigoureux ne rend pas le chauffage domestique indispensable.

Il existe un paradoxe apparent, dans l'opposition entre des taux déclarés de froid ressenti qui sont plus élevés que la moyenne européenne (voir Figure 1) et un discours généralisé sur le caractère secondaire du chauffage domestique. Le troisième élément

⁴ «10% dos rendimentos? Temos muita gente, assim. Olhe, 178 euros, se pagar 20 de luz, já esta a pagar mais de 10%. Entende? Imagine muitos lares não capazes. Mas mesmo que tenham 300 euros, de RSI, basta pagar 40! Todos eles praticamente pagam mais de 10%».

⁵ La réglementation sur l'efficacité énergétique des bâtiments au Portugal connaît trois grandes phases. Le premier instrument légal est le Décret-loi n°40/90, en 1990, et impose des normes aux projets de constructions neuves et aux grandes réhabilitations. La deuxième phase fait suite à la directive européenne de 2002, qui est traduite en 2006 au Portugal par trois décrets-loi revenant sur les normes édictées en 2002 et instaurant un système de certification énergétique obligatoire (SCE). Une révision de cette directive européenne en 2010 se traduit en 2013 par une nouvelle réglementation portugaise.

du concept de vulnérabilité énergétique peut aider à comprendre cette contradiction. Les infrastructures sociales et matérielles dans lesquelles s'inscrivent les logements ont un poids déterminant dans les difficultés d'accès à l'énergie.

Dans le cas des ménages pauvres, les besoins énergétiques sont déterminés par une limitation de l'accès aux services du fait des prix élevés de l'énergie et de revenus faibles, qui se traduit par une adaptation des comportements.

Le chauffage domestique figure au premier rang de cette adaptation. Les ménages ne chauffent pas ou peu, comme en témoignent les institutions de l'habitat social et les études menées sur le confort thermique des logements sociaux (Curado, 2013). Cette contrainte financière commune aux ménages pauvres se traduit dans les habitudes, et est souvent lue comme une « frugalité traditionnelle » (Vasco Peixoto de Freitas, 2013), et décrite avec un souci de différenciation avec le Nord de l'Europe :

De inverno (os Portugueses) são com casacos, você deve ter reparado que quando se vá ao Norte da Europa, onde as pessoas andam de mangas curtas. Aqui somos com casacos, porque não há hábito de aquecer as casas, enquanto no Norte da Europa isso é real. ⁶

Tout se passe comme si le chauffage n'était pas perçu comme un besoin, un service de base qui serait une norme. L'absence de chauffage n'est pas un problème public, elle fait partie de ce qui est tolérable. Cette indifférence relative au froid hivernal est justifiée dans les discours par l'aménité du climat, par l'habitude, et par le manque de ressources des ménages pour payer les factures d'énergie domestique.

Mais il existe aussi d'autres limites d'accès aux services énergétiques dans l'espace domestique, comme le témoignent les assistants sociaux. Une part des ménages a recours à leurs services dans le cadre de ce qui est décrit comme un processus de décrochement du réseau de fourniture d'énergie. La première étape est la limitation de la consommation. Les ménages font le choix d'utiliser une source d'énergie « maitrisable », les bouteilles de gaz, qui ont l'avantage d'avoir un prix fixe et non soumis aux estimations de consommation qui font varier les factures. Ils réduisent leur consommation quotidienne, limitant le recours à l'eau chaude, cuisinant une fois par jour ou tous les deux jours et réchauffant les plats au micro-ondes. La portée de ces stratégies est parfois limitée par l'inefficacité des équipements, en particulier l'âge des systèmes de chauffage des eaux sanitaires. C'est lorsque ces restrictions ne suffisent pas, et que les factures demeurent trop élevées que les habitants ont recours aux

⁶ Ce discours tenu par un ingénieur civil du bailleur social Domus Social (José Ferreira, 2015, est commun à toutes les personnes interrogées durant le déroulement du travail.

services sociaux. Ce recours intervient généralement après un avis de coupure émis par les compagnies fournisseurs d'énergie, ou après une coupure effective. Les services sociaux établissent alors des plans de paiement avec leurs administrés, ou montent un processus d'appui financier adressé aux services de la sécurité sociale ou aux fonds d'urgences mis en place par les collectivités. L'échec de ces processus peut mener à des situations d'illégalité:

O que é que acontece, as pessoas não tem, uma grande parte deles, capacidade de pagamento da luz. O vem com já com débitos bastante elevados, e que nos aqui tentamos negociar com as empresas, algum plano de pagamento, mas o que acontece é que assim: para além das despesas as mensais não podem assumir o pagamento de uma determinada valor. Pagam dois meses com dinheiro emprestado e depois voltam ao incumprimento na mesma. O que é que vamos notar como é que eles ultrapassam com ligações ilegais, muitas. (Neto, 2015).

Cette trajectoire est caricaturale, l'appui des collectivités ou bien le retour à l'emploi des ménages peuvent permettre d'en sortir. Les « liaisons directes » ne sont pas généralisées. Il n'existe pas de données chiffrées sur ces pratiques d'illégalité, mais seuls 11 ménages accompagnés par l'ANAP ne sont pas en mesure de fournir une facture d'énergie. Ces cas ont été mis sur le devant de la scène médiatique en Octobre 2013, lorsque l'entreprise EDP, assistée par les forces de police, a mené une opération de suppression des fraudes dans deux quartiers sociaux de Porto (Garrido, 2013, Sales Dias, 2013b, Sales Dias, 2013a, Semedo, 2013). Les fraudes ne représentent qu'une partie des difficultés d'accès à l'énergie, et sont l'aboutissement d'un processus qui implique les structures sociales de l'État providence portugais et la dimension politique de l'approvisionnement en énergie.

Des réponses politiques en débat

Ces situations de vulnérabilités énergétiques font l'objet de deux réponses politiques qui semblent se développer dans deux sphères d'actions différentes, et qui créent des débats politiques et techniques.

L'adoption de tarifs sociaux de l'électricité et du gaz est la réponse gouvernementale aux difficultés d'accès à l'énergie. Les coupures d'énergie dans les quartiers sociaux ont une importante portée médiatique. Les rapports de l'Entité régulatrice de l'énergie et de la principale association de consommateurs du pays ont également contribué à cette prise de conscience en montrant une augmentation forte des recours à leurs services suite à des difficultés de paiement de factures et à des estimations de

consommation trop élevées (ERSE, 2013, Gas DECO, 2013). A ces situations de carences, pensées comme avant tout économiques, les réponses sont financières : il s'agit d'une réduction du prix de l'énergie accordée aux ménages correspondant aux catégories de l'assistance sociale. La première loi est adoptée en 2010 (Ministério da economia, 2010), elle concerne les bénéficiaires du revenu minimum d'insertion, des pensions familiales et du chômage. Ces clients, après avoir fait la démarche de demander un tarif social auprès des compagnies leur fournissant l'énergie, ont droit à deux réductions portant sur le montant de l'énergie consommée qui ne s'appliquent pas aux taxes.

Le faible recours aux tarifs sociaux a conduit le gouvernement à adopter une nouvelle loi en 2014 afin d'augmenter les décomptes, passant de 10% à 34% la réduction sur le prix de l'énergie, et élargissant les droit d'accès aux ménages dont les revenus sont inférieurs au seuil de pauvreté. L'objectif est alors d'atteindre entre 500 000 et 600 000 clients (Ministério do ambiente, 2014).

Mais depuis 2012, lorsque 88 000 ménages bénéficiaient de ces tarifs, le nombre de bénéficiaires diminue. L'entité régulatrice de l'énergie chargée de veiller à l'application des décomptes met en cause les compagnies d'énergie, et lance une inspection de leurs pratiques (Santos, 2015) dont les résultats ne sont pas encore disponibles. Elle s'inscrit ainsi dans un débat politique opposant promoteurs et contempteurs des tarifs sociaux. Les premiers, parti socialiste et majorité social-démocrate, jugent la mesure adaptée aux temps de crise, et les seconds, Bloco de Esquerda et le Parti communiste, dénoncent son caractère limité.

L'important taux de non-recours aux tarifs sociaux fait l'objet d'un consensus auprès des associations de consommateurs et des assistants sociaux, même si tous ne sont pas au fait des conditions d'accès au tarif social, et de son élargissement permis par la loi de 2014. En vertu de la loi de 2010, les tarifs sont parfois décrits comme dérisoires et ne justifiant pas d'effort d'information. S'ils sont font aussi l'objet d'intérêt, ils sont toujours décrits comme très peu présents parmi les ménages accompagnés par toutes les institutions.

Des réponses techniques en débat

L'accès à l'énergie des quartiers sociaux de Porto a été l'un des axes du Plan d'action pour l'énergie durable de la ville de Porto (AdePorto et Câmara Municipal do Porto, 2010). Ce document, écrit conjointement par les services municipaux et par l'agence de l'énergie de la ville, prévoit d'améliorer l'efficacité énergétique dans les quartiers

sociaux qui ont été construits dans leur grande majorité lors de la prédominance de l'énergie électrique, des années 1950 aux années 1980. La première cible de cette politique est l'eau chaude sanitaire. Dix mille mètres carrés de panneaux doivent être installés avant 2020, appuyés par des chaudières alimentées au gaz naturel. L'objectif correspond au plan national de l'énergie qui est de convertir au gaz naturel tous les équipements impliquant une activité de chauffage (Conselho de Ministros, 2013). L'entreprise EDP a été impliquée dans le processus, en offrant des chaudières à gaz aux nouveaux clients des quartiers sociaux du Lagarteiro, de Outeiro et de Santa Luzia. Mais ni l'extension de l'équipement en panneaux solaires, ni celle du gaz naturel n'atteint encore les estimations faites lors du plan d'action (Varela, 2015, Ferreira, 2015). Sont mis en cause respectivement l'échec d'un partenariat public-privé suite à un refus de l'Union Européenne du fait que le financement et la maintenance de collecteurs solaires soient assurés par une entreprise, et l'inadaptation des solutions techniques d'installation de chaudières proposées par l'entreprise EDP Gás.

Ces solutions visant avant tout à augmenter l'efficacité énergétique des quartiers sociaux sont mises en débat par les institutions de l'habitat social. Elles sont décrites par l'IHRU et par la Domus Social comme des solutions « actives » dans la mesure où elles concernent la production d'énergie, et sont opposées à des solutions « passives » tirées du constat de l'insolvabilité des ménages des quartiers sociaux. Les très faibles revenus et dépenses énergétiques des ménages ne justifient pas un investissement massif dans la production d'une énergie peu consommée. Il s'agirait de changer d'objectif, et de passer de l'objectif de l'efficacité énergétique à celui du confort thermique, en prenant en compte le fait que les ménages ne chauffent pas leurs domiciles, et en investissant dans l'isolation de l'enveloppe des bâtiments afin d'assurer un « minimum d'inconfort ». Ces solutions passives ont été expérimentées lors de la réhabilitation d'un quartier social, et ont fait l'objet d'une thèse sur le confort thermique (Curado, 2013), montrant la possibilité d'augmenter les températures intérieures hivernales dans les logements au moyen d'une isolation des toits et des murs extérieurs. Il semble que le débat se pose dans les termes suivants : investir dans l'amélioration de l'accès à l'énergie, avec un risque d'absence de retour sur l'investissement et un faible gain en termes d'efficacité énergétique, ou investir dans des mesures thermiques ne ciblant pas la consommation, mais organisant la structure de l'habitat autour de l'absence de consommation.

5. Conclusion

Ce travail permet d'alimenter la réflexion sur les vulnérabilités énergétiques avec des données empiriques concernant un pays que les statistiques européennes montrent

comme fortement touché par l'incapacité des ménages à assurer un niveau suffisant de services énergétiques dans l'espace domestique. Des entretiens auprès des institutions accompagnant les ménages en difficultés montrent l'existence de ménages maintenant des niveaux bas de chauffage, d'utilisation d'eau chaude ou de cuisinière, ainsi que des taux d'effort énergétique importants pouvant mener à des situations d'insolvabilité. Il ne s'agit pas ici de quantifier un phénomène, les données statistiques manquant faute d'investissement politique dans le champ de l'accès à l'énergie, mais de montrer l'existence de réalités multiples qui dépassent le cas emblématique des fraudes.

Ces situations sont au croisement de contraintes. Au niveau national, il s'agit de l'application de mesures d'austérité négociées avec les bailleurs de fonds internationaux, et de l'engagement de l'État dans une politique énergétique qui répercute le prix de la transition énergétique sur les consommateurs. Un second ensemble de contraintes est lié au bâti dont l'efficacité énergétique est faible et qui détermine un accès inégal à la source d'énergie les plus accessibles en termes financiers. Un troisième ensemble de contraintes est social : la faiblesse des revenus bien sûr, mais aussi la prégnance de discours qui décrivent les difficultés d'accès comme un problème temporaire, soluble dans l'aide financière ciblant les ménages les plus pauvres. Ces contraintes se superposent à Porto dans les quartiers sociaux, et dans les logements anciens de l'agglomération faisant partie du parc locatif. Paradoxalement c'est également dans ces espaces que l'action publique est la plus forte, comme en témoigne le plan d'action de la ville de Porto. Ce sont aussi ces ménages qui forment la plus grande partie des administrés de l'assistance sociale à même de leur fournir une aide ponctuelle et de les rediriger vers des tarifs sociaux dont l'efficacité peut être améliorée. Le même ensemble de contraintes s'exerce sur les classes moyennes appauvries, qui « passent entre les mailles » de l'assistance (Topa, 2015) et dont la résidence dans le parc privé ne fait pas l'objet de politiques d'aide à la rénovations ciblées.

Bibliographie

AdePorto, Câmara Municipal do Porto (2010). Plano de acção para a energia sustentável da cidade do Porto. Porto.

Boardman, Brenda (1991). *Fuel poverty: from cold homes to affordable warmth*, Michigan: Belhaven Press.

Bouzarovski, Stephan e Petrova, Saskia (2013). Conceptualizing energy vulnerability: Why home matters (présentation vidéo pour l'Annual Conference of the Canadian Association of Geographers).

Cardoso de Matos, Ana e Faria, Fernando (2003). *O Porto e a eletricidade*, Lisboa: Museu da eletricidade.

Coimbra, José e Almeida, Manuel (2013). Challenges and benefits of building sustainable cooperative housing. *Building and Environment*, n.º62 pp9-17.

Conselho de Ministros (2006). Regulamento das características de comportamento térmico dos edifícios, decreto-lei n.º80/2006.

Conselho de Ministros (2008). Plano Nacional de Ação para a Eficiência Energética.

Conselho de Ministros (2014). Regime Excecional de Reabilitação Urbana, decreto-Lei n.º 53/2014.

Curado, Antonio (2013). *Conforto térmico e eficiência energética nos edifícios de habitação social reabilitados*, Porto: Faculdade de Engenharia Universidade do Porto.

DECO, (2013), Boletim estatístico do Gabinete de Apoio ao Consumidor endividado, Lisboa: Deco.

DGEG (2013). Consumo de Gás Natural no Mercado Interno em 2013.

ERSE (2013). Relatório de atividades de apoio ao consumidor de energia em 2012.

ERSE (2015). Tarifas transitórias de venda a clientes para Portugal continental.

Garrido, Nelson (2013). EDP prossegue com cortes de ligações clandestinas no Porto, agora no bairro do Contumil. *Publico*, 21 Novembre 2013.

Healy, John (2003). Excess winter mortality in Europe: a cross country analysis identifying key risk factors. *Journal of Epidemiology and Community Health*, n.º57, pp784-789.

Healy, John. D e Clinch J Peter (2002). *Fuel poverty in Europe: a cross-country analysis using a new composite measurement*, Dublin: University College.

INE (2011), Orçamentos Familiares - Inquérito às despesas das famílias.

INE (2013a), Contas Regionais de 2011 e 2012.

INE (2013b) O risco de pobreza continuou a aumentar em 2013.

Johannesson Linden, Ana (2014). Electricity Tariff Deficit: Temporary or Permanent Problem in the EU? *Economic papers* n°534, Bruxelles: Affaires économiques.

Ministério da economia da inovação e do desenvolvimento (2010). Decreto-Lei n°138A, Lisboa: Diário da República.

Ministério do Ambiente, Ordenamento do Território e Energia (2014). Decreto-Lei n.º 172/2014, Lisboa: Diário da República.

Monteiro, Ana *et al.* (2012). *Atlas da saúde e da doença, vulnerabilidades climáticas e socioeconómicas na Grande Área Metropolitana do Porto e Concelho do Porto*, Porto.

Monteiro, Ana. e Sara. Velho (2014). Health heat stress in Oporto metropolitan area: a matter of temperature of (in)adaptation? *Die Erde : Journal of the Geographical Society of Berlin*, n°145.

Nunes, Raquel (2012). Extreme cold events and fuel poverty in Portugal, EU Fuel Poverty Network.

Sales Dias, Pedro (2013a). EDP cortou a luz a largas dezenas de casas do Bairro do Lagateiro. *Publico*, 31 Octobre.

Sales Dias (2013b), Presidente da Câmara do Porto critica EDP por ter cortado a luz nos bairros sociais. *Publico*, 2 Novembre.

Santos, Victor (2015). Audição da ERSE, comissão da economia e obras públicas. Canal parlamentar.

Semedo, João. (2013). Bloco de esquerda acusa a EDP de "crueldade social" nos bairros do Porto, *Publico*, 2 Novembre.

Thomson, Hariett. e Snell, Caroline (2013). Quantifying the prevalence of fuel poverty across the European Union. *Energy Policy*, n°52, pp563-572.

Wiesmann, Daniel *et al.* (2011). Residential electricity consumption in Portugal: Findings from top-down and bottom-up models. *Energy Policy*, n°39, pp2772-2779.

Entretiens

Alexandre Varela, directeur technique de l'AdePorto, propos recueillis le 23 Avril 2015 à Porto.

Claudia Carvalho et José Antonio Pinto, Assistants sociaux de la commune de Campanhã, propos recueillis en Février 2015 à Porto.

José Ferreira, Ingénieur civil de l'agence Domus Social, propos recueillis en Mars 2015 à Porto.

Patricia Neto, Assistante sociale de la commune de Paranhos, propos recueillis le 25 Février 2015 à Porto.

Paula Topa, Assistante sociale de la mairie de São Felix de Marinha, propos recueillis en Février 2015 à Porto.

Victor Vasco Peixoto de Freitas, Professeur à l'Université d'Ingénierie de Porto (FEUP), propos recueillis en Mai 2015 à Porto.

IS Working Papers

3.^a Série/3rd Series

Editora/Editor: Paula Guerra

Comissão Científica/ Scientific Committee: João Queirós, Maria Manuela Mendes, Sofia Cruz

Uma publicação seriada *online* do
Instituto de Sociologia da Universidade do Porto
Unidade de I&D 727 da Fundação para a Ciência e a Tecnologia

IS Working Papers are an online sequential publication of the
Institute of Sociology of the University of Porto
R&D Unit 727 of the Foundation for Science and Technology

Disponível em/Available on: http://isociologia.pt/publicacoes_workingpapers.aspx
ISSN: 1647-9424

IS Working Paper N.º 10

Título/Title

“Mais il ne fait pas froid au Portugal!”: comment une forme de pauvreté politiquement invisible affecte les ménages de Porto

Autora/Author

Lise Desvallées

A autora, titular dos direitos desta obra, publica-a nos termos da licença Creative Commons “Atribuição – Uso Não Comercial – Partilha” nos Mesmos Termos 2.5 Portugal (cf. <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/2.5/pt/>).