

Synthèse

Note de cadrage du rapport CNLE

« L'impact social de l'écologie : Comment faire de la transition écologique un levier de l'inclusion sociale ? »

CNLE

Conseil nationale des politiques de lutte
contre la pauvreté et l'exclusion sociale

22 Février 2023

Synthèse de la note de cadrage pour le rapport du CNLE sur « L'impact social de l'écologie : Comment faire de la transition écologique un levier de l'inclusion sociale ? »

→ Objet de la note de cadrage

Poser un cadre de problématisation du futur rapport du CNLE, comportant de manière synthétique, les principaux axes de réflexion retenus par le groupe de travail.

→ Objectif de la note de cadrage

Indiquer l'orientation, les grands axes et principales contributions du futur rapport, sans nécessairement couvrir tous les enjeux et aspects qui y seront traités.

→ Méthode

Cette note a été discutée et validée par le groupe de travail, le 26 janvier 2023 au ministère chargé des Solidarités. C'est le résultat d'un travail collégial et participatif ayant impliqué des membres de différents collèges du CNLE (associations, chercheurs, institutions, personnes concernées). Les personnes concernées sont associées à plusieurs titres, à la production de connaissances.

→ La vocation du rapport

Opérer un rapprochement, voire un croisement, entre les questions de la transition écologique et la lutte contre les inégalités, non simplement du point de vue d'un enjeu de connaissances ou prospectif mais aussi en faisant des préconisations avec une finalité pratique. Car il s'agit d'un rapport du CNLE et non pas seulement du comité scientifique du CNLE. Il devrait déboucher sur des recommandations visant à promouvoir une meilleure adéquation entre la transition écologique et la lutte contre la pauvreté, à court, moyen et plus long terme.

→ Le projet de plan du rapport : articulation des travaux de rédaction

Les enjeux sociaux et les menaces d'exclusion sociale que la transition écologique peut parfois induire (directement ou indirectement), sont placés au centre de la réflexion du comité de pilotage du CNLE et vont structurer le rapport. Ce qui conduit à :

- ❖ poser un diagnostic sur la relation entre ces deux aspects,
- ❖ diagnostic qui débouche sur **un questionnement qui constituera le fil directeur de ce rapport (A)**,
- ❖ permettant d'évoquer les **cadres d'analyse et d'intervention dans lesquels les débats se déroulent (B)**
- ❖ et **les orientations retenues (C)**.

→ Points d'attention sur le champ du rapport

La thématique du rapport du CNLE sur « L'impact social de l'écologie : Comment faire de la transition écologique un levier de l'inclusion sociale ? », a la caractéristique d'être ample, transversale et systémique, sans pour autant couvrir l'ensemble de ce champ, ainsi que tous les enjeux qui s'y rattachent.

Il se situe délibérément à l'échelle nationale, malgré les limites inhérentes à ce périmètre, en s'interrogeant toutefois sur la faisabilité et l'existence de travaux ayant été réalisés au plan international.

Le rapport traite surtout des enjeux liés à la **décarbonation** de l'économie et de la société. Un choix retenu pour le lien avec la Stratégie Nationale Bas Carbone et le travail collaboratif avec l'Agence de la transition écologique (Ademe). La même attention ne sera donc pas nécessairement portée à d'autres thématiques écologiques tout aussi importantes comme la préservation de la biodiversité (cet aspect ne sera cependant pas totalement négligé) ... Il faut toutefois garder à l'esprit que certains aspects, retombés associés à d'autres thématiques se recoupent avec la problématique de la décarbonation.

→ **La partie « diagnostic » du rapport, revient sur la relation entre les enjeux de la transition écologique et la lutte contre les inégalités sociales**

Éléments relativement nouveaux dans la réflexion sur l'action publique, les enjeux associés à l'écologie (le changement climatique, et ses conséquences sur l'environnement) d'une part et la lutte contre la pauvreté et les inégalités d'autre part, n'ont été associés que tardivement, dans la perspective d'objectifs communs.

L'adoption, en 2015, par l'ONU, des Objectifs de développement durable (ODD) dans le cadre de l'Agenda 2030 assurent **l'intégration dans un socle normatif commun, de ces deux enjeux**. Toutefois, malgré cette démarche et en dépit des déclarations de plus en plus fréquentes affirmant que la transition écologique est indissociable de la lutte contre les inégalités :

- ⇒ **Les deux types d'objectifs et les instruments d'action publique restent largement dissociés et fonctionnent en « silo ».**
- ⇒ **La question des relations entre ces deux objectifs d'action publique ne va pas de soi.**
 - D'autant moins que les mouvements sociaux qui ont dévoilé plus nettement cette problématique et les formes de leur traitement social, sont largement disjoints.
Les exemples :
 - Les « Gilets jaunes », qui se sont mobilisés notamment contre la « taxe carbone »
 - Dans le cadre des travaux sur la convention citoyenne pour le climat, les préoccupations sociales ont été secondarisées.

→ **Ce diagnostic débouche sur un questionnaire qui constitue le fil directeur de ce rapport**

❖ **A. La lutte contre les fins du mois difficiles s'oppose-t-elle à celle contre « la fin du monde » ?**

→ **A travers ce questionnaire plusieurs problématiques sont soulevées :**

▶ **La complexité de la relation entre les enjeux écologiques et les enjeux sociaux**

→ Cette relation est complexe car le réchauffement climatique comme le déclin de la biodiversité ou l'exposition aux polluants sont des phénomènes universels qui transcendent les catégories sociales.

- ⇒ Tous les habitants des grandes métropoles, où coexistent catégories aisées et pauvres, sont concernés par le réchauffement climatique mais aussi par l'exposition aux pollutions, même si leurs ressources pour y faire face diffèrent profondément.
- ⇒ La notion de risque, sa gravité et son universalité, tout comme l'approche en termes de prévention des risques, conduisent à **formuler des recommandations qui ne soient pas spécifiques aux plus modestes** mais qui inscrivent la remédiation des difficultés particulières des plus modestes dans un cadre plus global.

▶ **La différenciation sociale des émissions et de l'exposition des personnes**

Il est possible de s'appuyer sur un socle de travaux important et en croissance rapide pour **cerner la différenciation sociale des émissions des personnes et de leur exposition**, que cela soit en termes :

- D'émissions de gaz à effet de serre : il existe bien en première approche, une relation entre position dans les déciles de niveau de vie et émissions : les plus aisés émettent a priori davantage.
 - ⇒ Cependant, la relation est plus complexe dès lors que **le type de zone géographique (urbaine, rurale)** est pris en compte.
 - ⇒ La question des **modes de vie et l'usage régulier de l'automobile**, par exemple, pour les déplacements du quotidien opère un déplacement : un membre du premier décile qui vit en zone rurale émet plus de CO2 qu'un membre du 6e décile qui réside en ville-centre.

- ⇒ Plus généralement, cette distinction de niveau de vie mais également de modes de vie et de valeurs entre populations pauvres d'une part, et modestes non-pauvres de l'autre, est au cœur des enjeux de ce rapport.
 - ✓ Sans alternative et sans aménagement du territoire permettant de réduire un certain nombre de déplacements en transports individuels, tout renchérissement de sa mobilité apparaîtra comme une punition injuste.
- **D'exposition** : les recherches montrent que les plus modestes sont aussi les plus exposés. Si l'on prend l'exemple des polluants, responsables de 48 000 à 97 000 décès par an, l'analyse cartographique, reposant sur un indice synthétique des combinaisons de facteurs de risque sanitaire (IEM), souligne la plus forte concentration des polluants dans les métropoles. Cependant, une distinction par type de polluants doit être faite :
- ☉ L'exposition des habitants des métropoles, riches comme pauvres, subissent ces pollutions.
 - ⇒ Néanmoins, ce qui doit nous interpeller c'est **le cumul de difficultés, de leurs formes** qui apparaissent sur le territoire et dans les villes-centre.
 - ✓ A cet égard, ce sont bien les populations pauvres, par ailleurs elles-mêmes concentrées dans certaines zones, qui subissent un cumul de facteurs de fragilité : économiques, sociaux et désormais environnementaux.
- **De participation** : les catégories vulnérables (ménages pauvres ou en situation de grande pauvreté, mais aussi ménages modestes non-pauvres, qui sont composés principalement, d'ouvriers, employés et petits indépendants) entretiennent une plus grande distance aux grands récits écologiques et enjeux jugés « abstraits » liés à la transition.
- ☉ Cette inégalité de participation constitue une des raisons pour lesquelles le « choc de participation » a été voulu par le Président de la République, Emmanuel Macron.

Le CNLE est particulièrement bien placé pour rendre compte de ces mécanismes d'exclusion sociale et pour se saisir du traitement de la transition écologique, puisqu'il a vu, en 2019, le collège des personnes concernées grandement renforcé avec le passage de 8 à 32 membres.

► La question du renforcement du cumul des difficultés

- Ainsi, la notion de cumul des difficultés, déjà inhérent aux situations de pauvreté, doit être analysée en l'étendant à la dimension environnementale.
- ☉ En effet, les analyses sociologiques ont bien fait ressortir la dimension processuelle et cumulative des mécanismes conduisant à la pauvreté et à l'exclusion sociale.
 - ☉ Par ailleurs, les populations pauvres ou aux ressources modestes sont moins à même de faire face à la dégradation de l'environnement.
 - ⇒ Il conviendra de s'attarder sur ces **processus cumulatifs** d'effets « généralisés à la question environnementale », afin d'identifier à chaque étape, leur formation et/ou renforcement.

► La difficulté à mesurer l'ensemble des impacts délétères du réchauffement climatique

- Le comité de pilotage appelle à un effort de recherche et d'analyse sur les variations de sensibilité au réchauffement climatique, comme à d'autres dimensions de la crise écologique et d'étude de leur impact potentiel selon différents critères.
- ☉ En particulier, la situation spécifique des Outre-mer, et de leur diversité interne, constitue de ce point de vue un point d'alerte majeur.
 - Le scandale du chlordécone illustre de manière tragique les effets sanitaires, sociaux et environnementaux d'un type de monoculture agricole.
 - ☉ Ou encore la population des quartiers populaires de la Seine-Saint-Denis, département fortement marquée par la pauvreté en Métropole, mais aussi traversé par des axes routiers et autoroutiers producteurs de nuisances et de pollutions.

► La question de l'impact des normes environnementales sur les inégalités sociales

- Face à ces défis, le développement de normes environnementales peut également contribuer au renforcement de ces inégalités sociales, si elles ne sont pas systématiquement associées à des mesures sociales fortes.
 - ⊖ L'indifférenciation des normes introduit de nouveaux critères de différenciation sociale.
 - Par exemple, remplacer une voiture à moteur thermique par une voiture à motorisation électrique est inaccessible, pour des raisons économiques, à une très large partie de la population.
 - ⊖ D'autant plus insupportables que ces normes sont cumulatives.
 - Par exemple, pour manger de saison et limiter les émissions liées au transport d'aliments produits dans d'autres régions du monde, il faut déjà avoir une alimentation peu carnée.
- Ces réflexions permettent de concevoir des cadres d'analyse et d'intervention au sein desquels les débats se déroulent

❖ B. Quel cadre d'analyse et d'action ?

> B1. Un cadre d'action publique à analyser et à construire

Il est fondamental de se demander :

- Dans quelle mesure les dispositifs d'action publique visant à mettre en œuvre la transition écologique, peuvent :
 - ⊖ **Contribuer à renforcer le cumul des difficultés déjà inhérents aux situations de pauvreté** en faisant porter l'effort, de manière disproportionnée ou uniforme, sur les catégories de personnes pauvres et modestes.
 - ⊖ **Ou, au contraire, peuvent-elles alléger les contraintes** sociales des populations pauvres et modestes, voire contribuer à les résorber ?
- ⇒ Le rapport s'interrogera sur **les effets directs et indirects de la palette d'instruments** de mise en œuvre de la transition écologique.
- Le rapport doit être l'occasion de clarifier les termes d'un **contrat social de transition écologique solidaire** à partir d'une analyse des instruments déployés, au prisme de cette problématique des risques de cumul et de renforcement des difficultés sociales et environnementales.
 - ⊖ L'application d'une fiscalité carbone ne peut se comprendre en-dehors d'une réflexion plus large sur les contours du pacte social et des formes de redistribution.
 - ⇒ Un premier enjeu du rapport consistera à **cartographier les instruments d'action publique destinés à favoriser la transition écologique** et à procéder à cette analyse au prisme des impacts redistributifs (sur les budgets des ménages, mais aussi sur l'emploi ou sur les reports de nuisances).
 - ✓ L'accessibilité effective de ces aides aux plus modestes doit être évaluée, le reste à charge étant souvent hors de leur portée.
- Le rapport développera une analyse critique de « l'environnementalisme libéral » et du régime de responsabilisation individuelle qu'il porte, en termes :
 - ⊖ Génétique : en partant du cadre économique sous-jacent à cette approche, en reconstituant l'émergence cloisonnée des instruments d'action publique en faveur de l'écologie et de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion ;
 - ⊖ Critique : en soulignant le hiatus pouvant exister entre les prescriptions individuelles et les enjeux de structure et d'infrastructure impliqués par la transition écologique ;
 - ⊖ Transversal : en portant attention aux différents enjeux sur lesquels porte la transition (énergie ; transport ; alimentation ; logement principalement mais non exclusivement, la question de l'eau pourra ainsi être abordée comme un enjeu et un risque majeur dans les conflits d'usage d'une ressource raréfiée).

Cet axe de réflexion critique pourra s'appuyer sur les résultats issus de plusieurs enquêtes d'opinions relatives à la propension/réticence des ménages à s'adapter (et jusqu'où ?) et accepter certaines mesures.

➤ **B2. Des mesures d'autant plus sensibles qu'elles concernent en priorité les dépenses contraintes ou peu compressibles**

- ➔ Un exercice de prospective sur la transition permet de construire un cadre d'analyse combinant la prise en compte du caractère systémique de cette transition de deux manières :
 - l'intégration de l'interdépendance des évolutions sectorielles à un niveau assez désagrégé ;
 - la prise en compte des effets économiques prévisibles et « bouclés » de ces évolutions sectorielles « enchâssées », donc en cumulant une approche « macro » et « meso » économiques.
- ➔ L'exercice « Transition (s) 2050 » de l'Ademe constitue à ce titre un instrument de réflexion majeur et unique. Il reste la référence.
- ➔ Les mesures budgétaires permettant de mettre en œuvre la transition réintégrées dans ce cadre d'analyse prospectif et global, doivent pouvoir être étudiés sous le prisme de leur contribution à des objectifs sociaux et/ou environnementaux.
 - Point d'attention : le ministre chargé de la transition écologique, Christophe BÉCHU a très récemment souligné lors d'une conférence organisée par France Stratégie, le 30 janvier 2023, l'importance de modéliser un scénario de réchauffement à plus 4° Celsius et de l'intégrer à la Stratégie Nationale Bas Carbone.
 - Cette inflexion de discours souligne la pertinence d'un scénario reposant sur un changement social qui renforce la nécessité de réfléchir à la redéfinition des termes du contrat social permettant de lier écologie et social.
- ➔ En nous appuyant sur ces expertises et leurs constats, le rapport du CNLE voudrait contribuer à l'amélioration des connaissances et à l'élaboration de recommandations visant à engager et intensifier la transition écologique sans sacrifier les catégories pauvres et modestes. Car l'accentuation potentielle des contraintes doit s'entendre d'un double point de vue :
 - *Substantiel* : la transition écologique va-t-elle contribuer au renchérissement de postes de consommation contraints ou peu compressibles (énergie, transport, alimentation) proportionnellement plus importants dans les budgets des ménages pauvres et modestes ? Quelle adaptation envisager ?
 - *Procédural* : les catégories modestes et pauvres étant plus « dépendantes » des institutions, ces dernières ne risquent-elles pas d'exercer une contrainte disproportionnée sur les choix de vie des ménages et attenter à la liberté d'arbitrage de leurs membres en transformant leurs modalités d'intervention règlementaires ou normatives pour se mettre en conformité avec les objectifs de décarbonation ?

➤ **B3. Faire de la transition écologique un levier majeur de l'inclusion sociale**

Partant des scénarii de l'Agence de la transition écologique (ADEME), le CNLE devra d'abord identifier les facteurs d'inclusion sociale au premier rang desquels les gisements d'emplois verts ou non que devraient promouvoir cette transition. Mais à quelles conditions ? Pour quels territoires ? Et pour quelle qualité d'emploi ?

❖ C. Méthode de travail, axes de réflexion et matériaux du rapport

Des états successifs d'avancement seront présentés aux membres du groupe de travail, à intervalles réguliers, jusqu'à l'élaboration de recommandations qui, pour un rapport du CNLE, devront être validées en réunion plénière du Conseil.

Un plan provisoire en cinq chapitres a été présenté au groupe de travail et validé. Il est susceptible d'évoluer en fonction des contributions et analyses. Il indique les axes de réflexion plus que la déclinaison exacte des chapitres et de ses sous-parties.

- Le premier chapitre évoque le passage « de la question écologique à l'action publique encadrée par l'agenda national et international ».
- Le deuxième chapitre prolonge l'état des lieux à partir d'une analyse des modalités de croisement de la question écologique sous ces différentes dimensions avec les inégalités socioéconomiques au niveau du ménage. Une méthodologie est définie.
- Le troisième chapitre porte, précisément, sur la mesure des effets du « verdissement » du budget des ménages, en particulier sur celui des plus pauvres ou des populations modestes, avec une attention sur les postes de dépenses contraintes ou peu compressibles.
 - Trois études au moins devraient structurer les développements :
 - Un des volets du travail commandité par le CNLE vise à mesurer le degré d'exposition des catégories sociales à une consommation carbonée.
 - Un partenariat avec l'Ademe a été noué. L'agence porte une étude sur le « verdissement » des budgets de référence (à structure de dépenses inchangée), c'est-à-dire sur les budgets décents, publiés récemment par le CNLE.
 - Une enquête d'ethnocomptabilité est en cours et vise à documenter dans quelle mesure les personnes pauvres et modestes sont en capacité d'adapter leur comportement et leur budget en réponse aux changements souhaités ou induits par l'évolution réglementaire pour inciter à des conduites plus sobres ou par les nouvelles normes de consommation.
- Le quatrième chapitre s'intéresse aux solutions envisagées pour faire face à ces défis. En effet, l'éventuel constat du caractère « régressif » de la transition écologique en matière économique et sociale, du fait d'un renchérissement des postes de consommation contraints ou peu compressibles (énergie ; logement ; transport ; alimentation) proportionnellement plus importants dans leur budget ne peut conduire ni à « sacrifier » ces populations sur l'autel de la transition car ce serait la « soutenabilité démocratique » qui serait, à terme, menacée, ni à « revenir sur », ni même à ralentir une transition sans laquelle les plus modestes seraient impactés de manière disproportionnée. Une analyse sectorielle et territoriale est proposée sous l'angle des modalités d'action publique visant à résoudre la tension éprouvée sur le budget des ménages et leurs conditions de vie.
- Le cinquième chapitre récapitule ces recommandations (intégrées dans chaque chapitre) pour les replacer dans une réflexion plus générale sur les conditions de conciliation des objectifs sociaux et environnementaux.