

**LA PROTECTION SOCIALE FRANÇAISE EST-ELLE
EN CAPACITÉ DE RÉPONDRE À LA MONTÉE DES
RISQUES ENVIRONNEMENTAUX ET AUX
IMPLICATIONS DE LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE ?**

Mireille Elbaum

EDITORIAL BOARD

Chair: Xavier Ragot (Sciences Po, OFCE)

Members: Jérôme Creel (Sciences Po, OFCE), **Eric Heyer** (Sciences Po, OFCE), **Sarah Guillou** (Sciences Po, OFCE), **Xavier Timbeau** (Sciences Po, OFCE)

CONTACT US

OFCE
10 place de Catalogne | 75014 Paris | France
Tél. +33 1 44 18 54 24
www.ofce.fr

WORKING PAPER CITATION

This Working Paper:

Mireille Elbaum

La protection sociale française est-elle en capacité de répondre à la montée des risques environnementaux et aux implications de la transition écologique ?

Sciences Po OFCE Working Paper, n°17/2022.

Downloaded from URL: www.ofce.sciences-po.fr/pdf/dtravail/OFCEWP2022-17.pdf

DOI - ISSN

ABOUT THE AUTHORS

Mireille Elbaum, Inspectrice générale des affaires sociales, Coordinatrice scientifique de l'Institut des hautes études de la protection sociale, Chercheure affiliée à l'OFCE-Sciences Po

Email Address: mireille.elbaum@igas.gouv.fr

RÉSUMÉ

Face à la montée des risques environnementaux, en particulier ceux liés au changement climatique, les politiques de protection sociale sont questionnées quant à leur pertinence et leur efficacité. Alors que les politiques de transition écologique pourraient n'ébranler que de façon limitée la dynamique tendancielle de financement de la protection sociale, la mise en œuvre indispensable d'une « stratégie d'adaptation » implique d'examiner tant la couverture « usuelle » des risques sociaux que les fonds particuliers d'urgence ou de solidarité qui lui sont parfois adossés (amiante, pesticides), ainsi que les dispositifs d'assurance privée articulés à des mécanismes de réassurance ou de solidarité publics (catastrophes naturelles ou perte de récoltes). Ces couvertures demeurant à ce stade partielles et fragmentées, les principes et la logique économique de la protection sociale pourraient inspirer leur adaptation, quantitative et qualitative, à l'extension et à la diversification probables des risques environnementaux. Une réflexion est aussi nécessaire sur l'appui possible de la protection sociale aux « stratégies d'atténuation » des émissions de gaz à effet de serre ou d'autres risques d'origine environnementale (pesticides, qualité de l'alimentation, pollutions...). Cette réflexion questionne les modalités de soutien aux emplois contribuant à la transition, les dispositifs d'accompagnement social des restructurations, ainsi que, au premier chef, l'adaptation des politiques de redistribution à des formes possiblement renouvelées d'inégalités sociales et de pauvreté, notamment en termes de « restes à vivre » et de conditions de vie.

MOTS CLÉS : Protection sociale, assurances sociales, changement climatique, risques environnementaux, politiques de l'emploi, accompagnement des restructurations, inégalités, pauvreté, politiques de redistribution.

JEL : H23, I3, J48, Q5.

ABSTRACT

Social protection is at stake regarding the growing impact of environmental risks, especially the consequences of climate change. The need for appropriate "adaptation strategies" implies to reconsider the usual coverage of social risks, the use of special solidarity funds (for asbestos or pesticide use victims) as well as private/public insurance mechanisms concerning natural disasters or crop loss. This set of coverages remaining partial and fragmented, the basic principles of social protection could usefully guide their adaptation to the extension and diversification of environmental risks in the future. Reflection is also needed about the possible support from social protection policies for a "mitigation strategy" concerning greenhouse gas emissions as well as pesticide use, junk food or other pollution sources. Social protection is questioned about helping the creation of "green job", cushioning the social effects of industrial restructuring and, above all, implementing adequate redistribution policies, as the ecological transition may imply new forms of social inequalities and deprivation.

KEYWORDS : Social protection, social insurance, environmental risks, climate change, employment policies, social effects of industrial restructuring, social inequalities, poverty, deprivation redistributive policies

JEL: H23, I3, J48, Q5.

La protection sociale française est-elle en capacité de répondre à la montée des risques environnementaux et aux implications de la transition écologique ?

Mireille Elbaum

Inspectrice générale des affaires sociales¹

Coordinatrice scientifique de l'Institut des hautes études de la protection sociale

Chercheure affiliée à l'Observatoire français des conjonctures économiques

Résumé

Face à la montée des risques environnementaux, en particulier ceux liés au changement climatique, les politiques de protection sociale sont questionnées quant à leur pertinence et leur efficacité.

Alors que les politiques de transition écologique pourraient n'ébranler que de façon limitée la dynamique tendancielle de financement de la protection sociale, la mise en œuvre indispensable d'une « stratégie d'adaptation » implique d'examiner tant la couverture « usuelle » des risques sociaux que les fonds particuliers d'urgence ou de solidarité qui lui sont parfois adossés (amiante, pesticides), ainsi que les dispositifs d'assurance privée articulés à des mécanismes de réassurance ou de solidarité publics (catastrophes naturelles ou perte de récoltes). Ces couvertures demeurant à ce stade partielles et fragmentées, les principes et la logique économique de la protection sociale pourraient inspirer leur adaptation, quantitative et qualitative, à l'extension et à la diversification probables des risques environnementaux.

Une réflexion est aussi nécessaire sur l'appui possible de la protection sociale aux « stratégies d'atténuation » des émissions de gaz à effet de serre ou d'autres risques d'origine environnementale (pesticides, qualité de l'alimentation, pollutions...). Cette réflexion questionne les modalités de soutien aux emplois contribuant à la transition, les dispositifs d'accompagnement social des restructurations, ainsi que, au premier chef, l'adaptation des politiques de redistribution à des formes possiblement renouvelées d'inégalités sociales et de pauvreté, notamment en termes de « restes à vivre » et de conditions de vie.

Mots clés : Protection sociale, assurances sociales, changement climatique, risques environnementaux, politiques de l'emploi, accompagnement des restructurations, inégalités, pauvreté, politiques de redistribution.

JEL : H23, I3, J48, Q5.

¹ L'auteure s'exprime ici à titre personnel.

Face à la montée des risques environnementaux, au premier rang desquels ceux liés au changement climatique, et aux réflexions sur les modalités et implications de la transition écologique à engager, les politiques publiques sont questionnées quant à leur pertinence et leur efficacité.

Les politiques de protection sociale sont au cœur de ces questionnements, dans la mesure où la protection sociale, dans son acception la plus large, a au moins une quadruple fonction : atténuer et compenser les « risques de l'existence » que la société reconnaît, à un moment historique donné, comme devant être mutualisés et qui découlent de ses modes de fonctionnement économique, démographique et social ; faciliter et accompagner les transitions économiques, comme cela a été le cas depuis la fin du 19^e siècle s'agissant du processus d'industrialisation, ou à partir des années 1950 s'agissant des restructurations de l'appareil productif, puis du chômage de masse ; opérer les redistributions susceptibles de contenir le développement d'inégalités « intolérables » et la pauvreté ; enfin, dans certains cas, faciliter l'articulation entre réparation et prévention (par exemple pour les risques professionnels).

Or ces fonctions sont toutes interrogées par la montée des risques écologiques et climatiques et la prise de conscience des enjeux de protection qu'ils induisent : comment, dans le cadre de stratégies dites « d'adaptation », répondre de façon efficace et suffisante, aux besoins de couverture, parfois inédits, des populations exposées à ces risques et vulnérables vis-à-vis de leurs manifestations ? Comment rendre « justes » et acceptables les politiques publiques réglementaires ou incitatives visant à favoriser la transition vers un modèle économique en réduisant la portée ? Comment enfin assurer la pérennité des ressources mobilisables par la protection sociale dans ce modèle issu de la transition, pour le financement à la fois des « anciens » et des « nouveaux » risques ?

Cet article passe brièvement en revue ces questions, en commençant par la dernière, en se limitant aux problématiques de « couverture sociale ». Il n'aborde donc pas le contenu des politiques de prévention et de santé publique qui sont pourtant au cœur de l'action publique en ce domaine et peuvent influencer en amont sur l'ampleur de la réalisation des risques, de même d'ailleurs que certaines actions dans le champ social. Il n'envisage pas non plus la contribution directe que pourraient avoir le système de santé² et les organismes de protection sociale à la transition environnementale, que ce soit en termes d'organisation, de gestion des

² The Shift Project, Décarbonons la santé pour soigner durablement, Rapport final, novembre 2021.

prestations ou de modalités de financement des offreurs de soins et de services sanitaires, sociaux ou médico-sociaux³.

Au-delà des sujets de financement (I), les développements qui suivent examinent les réponses apportées par les politiques de protection sociale (ou par des dispositifs « sectoriels » qui en sont proches), face à la montée des risques environnementaux liés à la fois au climat et à d'autres nuisances, et leur mode d'articulation avec les assurances privées (II). Ils s'interrogent ensuite sur la capacité effective des politiques sociales, tant dans le domaine de l'emploi que de la redistribution, à accompagner la « transition écologique » de façon juste et adaptée, sans qu'elle soit source d'augmentation des inégalités et de la pauvreté (III).

I. Une question préalable sur les ressources de la protection sociale : une dynamique tendancielle vraisemblablement peu atteinte, mais guère d'apport possible de la « fiscalité écologique »

I.1. Un ébranlement sans doute limité de la dynamique tendancielle de financement de la protection sociale

Une condition préalable pour que la protection sociale puisse intervenir dans la prise en charge des anciens et *a fortiori* des « nouveaux » risques liés à la transition écologique est que ses ressources ne soient pas durablement atteintes par la répercussion de ces risques sur l'activité économique, mais aussi, sur moyenne période, par la transition vers un modèle économique plus sobre et respectueux de l'environnement, visant notamment à respecter les objectifs de neutralité carbone affichés par les pouvoirs publics à l'horizon 2050.

Les ressources de la protection sociale étaient composées en 2019 (année de référence précédant la crise liée à la pandémie de Covid-19) pour 55% de cotisations sociales assises sur les revenus d'activité (dont 30% de cotisations employeur), pour 30% d'impôts et taxes affectés et pour 13% de contributions publiques (subventions d'équilibre et compensations diverses)⁴. Parmi les impôts et taxes affectés, la CSG, elle-même prélevée à plus de 70% sur les revenus d'activité, occupe une place prédominante (15% du total des ressources), mais elle est complétée désormais par une fraction significative de la TVA, qui représente environ 6% des ressources globales de la protection sociale, et un cinquième de celles de la branche

³ A. Berthe et *alii*, L'impact environnemental des prestations délivrées par les organismes de sécurité sociale, Rapport de recherche pour l'En3S, à paraître.

⁴ Drees, La protection sociale en France et en Europe en 2020 - Résultats des comptes de la protection sociale, Panoramas de la Drees, édition 2021.

maladie de la sécurité sociale⁵. Les autres impôts ou contributions affectés comprennent notamment des prélèvements sociaux sur les revenus du capital, et, au titre des taxes sur les produits, des taxes « comportementales » sur les consommations de tabac et de boissons, essentiellement alcoolisées, dont la logique s'inspire du principe « pollueur payeur », mais dont la contribution au financement de la protection sociale reste très limitée, même pour la seule branche maladie (7 à 8 % de ses ressources).

Mis à part pour ces dernières, et même si une controverse existe sur l'existence et les causes d'une diminution de la part du travail dans la valeur ajoutée au cours des vingt dernières années⁶, les travaux de projection conduits sous l'égide du Conseil d'orientation des retraites (Cor)⁷ et du Haut conseil du financement de la protection sociale (HCFiPS)⁸ reposent sur l'observation pour la France d'un parallélisme de longue période entre l'évolution des différentes assiettes d'imposition et celle du PIB, et ils retiennent, à titre conservatoire, cette hypothèse pour l'avenir. Cela signifie que d'une part peu de ressources seraient à attendre « à taux constant » d'éventuels changements d'assiettes de prélèvement et que, d'autre part, la croissance économique restera à moyen long terme la pierre angulaire du financement de la protection sociale.

Il est clair que l'indicateur « usuel » de croissance que constitue le PIB est l'objet de contestations légitimes, en particulier dans le contexte de la transition écologique, comme indicateur universel de la richesse et du bien-être. Des propositions ont donc été avancées pour tenir compte du « développement humain », du bien-être social et des richesses environnementales. Les réflexions engagées suite à la Commission Stiglitz-Sen-Fitoussi⁹ se sont ensuite poursuivies sur les limites patentées de cet indicateur pour des économies de plus en plus numérisées et globalisées, et sur les enrichissements à y apporter pour guider une croissance plus « inclusive » et prenant en compte le « bien-être des populations¹⁰. Au plan concret, l'adoption par l'Union européenne de 17 « objectifs de développement durable » (ODD) a tenté de donner corps à des priorités politiques élargies, et les indicateurs de

⁵ Commission des comptes de la sécurité sociale, Les comptes de la Sécurité sociale, Résultats 2021, Prévisions 2022, juillet 2021.

⁶ M. Pak, P.-A. Pionnier, C. Schwellnus, Évolution de la part du travail dans les pays de l'OCDE au cours des deux dernières décennies et G. Cette, L. Koehl, T. Philippon, La part du travail sur le long terme : un déclin ?, Économie et statistique, n° 510-511-512, 2019.

⁷ Conseil d'orientation des retraites, Évolutions et perspectives des retraites en France, Rapport annuel du COR, juin 2021.

⁸ HCFiPS, Rapport sur les perspectives de financement à moyen-long terme des régimes de protection sociale, juin 2017 et HCFiPS, Pour des finances sociales soutenables, adaptées aux nouveaux défis, juin 2022.

⁹ J. Stiglitz, A. Sen A., J.-P. Fitoussi, Rapport de la Commission sur la mesure des performances économiques et du progrès social, Éditions Odile Jacob, 2009.

¹⁰ D. Blanchet, M. Fleurbaey, Construire des indicateurs de la croissance inclusive et de sa soutenabilité : que peuvent offrir les comptes nationaux et comment les compléter ? Économie et statistique, n°517-518-519, 2020.

« richesse nationale » annexés au projet de loi de finances incluent désormais, à côté du PIB, des informations relatives aux objectifs sociaux et environnementaux¹¹. La poursuite et l'appropriation de ces travaux, par nature complexes et débattus, sur la thématique du « bien-être » (enrichissement du PIB, « économie du bonheur »)¹² sont à coup sûr indispensables dans une période où la montée des risques environnementaux s'accélère, mais où la transition écologique peut elle-même entraîner des dépenses vécues comme « contraintes » par les ménages (*cf. infra* point III.2.).

Néanmoins, toute inflexion significative et durable de la croissance économique peut susciter des inquiétudes pour la pérennité de dépenses de protection sociale qui, tout en contribuant fortement à la fonction de « bien-être global », dépendent largement pour leur financement des perspectives d'activité et d'emploi.

Les méta-analyses ou simulations récemment publiées sont toutefois de nature à lever en partie ces interrogations, laissant penser que des politiques ambitieuses de lutte contre le changement climatique ne seraient pas de nature à menacer fortement cette dynamique de financement. Cela est d'autant plus vrai que les scénarios tendanciels pris comme référence ne tiennent généralement pas compte des chocs ou impacts négatifs que certains aléas environnementaux, notamment climatiques, sont susceptibles d'exercer sur l'activité économique en cas « d'inaction », et qui pourraient eux-mêmes, avec des incertitudes de grande ampleur, conduire à un « référentiel » à la fois plus cyclique et moins favorable, du fait de possibles effets négatifs sur la tendance des gains de productivité¹³.

David Natali et ses co-auteurs se sont par exemple interrogés, pour le compte de l'Institut syndical européen (*European Trade Union Institute - ETUI*), sur les répercussions de la « transition verte » (*green transition*) sur les systèmes de pensions en Europe, analyse aisément extensible, côté ressources, à l'ensemble des couvertures sociales financées par des prélèvements sur les revenus d'activité¹⁴. Citant plusieurs études conduites au niveau international entre 2014 et 2018, il mentionne un impact de la « transition bas carbone » sur la trajectoire de croissance de l'ordre de -0,1 à -0,5 point de PIB annuel dans les pays européens. Cet impact, qui varie selon les hypothèses et les scénarios, n'est donc pas nul mais reste relativement circonscrit et potentiellement inférieur aux coûts économiques que sont

¹¹ Insee, Indicateurs de richesse nationale, Données annuelles de 1995 à 2019, Chiffres clés, 2021.

¹² J. Accardo, Compléter le PIB : quelques contributions récentes de la statistique sociale ?, *Économie et statistique*, n°517-518-519, 2020.

¹³ E. Laurent, V. Touzé, La retraite : une question d'âge ou de température ?, *Le blog de l'OFCE*, septembre 2022.

¹⁴ D. Natali, M. Raitano, G. Valenti, Pensions and the green transition: policy and political issues at stake, *ETUI, Working Paper 2022.04*.

susceptibles d'entraîner les dommages environnementaux. Il dépend en outre des répercussions des scénarios de transition sur les caractéristiques, la qualité et le statut des emplois associés à la transition (*cf. infra* point III). Les conclusions sont plus problématiques concernant les aspects distributionnels de ces effets économiques, que les auteurs considèrent comme le principal sujet de préoccupation, de même que, dans certains pays, le financement des systèmes de retraite reposant sur des fonds de pension pour les secteurs en reconversion d'activité.

S'agissant de la France métropolitaine, l'Ademe a élaboré et évalué, en regard d'un scénario de prolongation des tendances actuelles, quatre scénarios systémiques construits de façon à s'approcher d'une cible de neutralité carbone en 2050¹⁵. Ces scénarios, qui décrivent des stratégies d'adaptation différentes impliquant l'ensemble de la société¹⁶, ont donné lieu à un exercice de modélisation à la fois macroéconomique et sectoriel à l'aide du modèle ThreeME¹⁷. Il en ressort un impact estimé sur le taux de croissance annuel moyen allant de -0,2 point dans le scénario le plus « frugal » (perte de 6 points de PIB entre 2022 et 2050 par rapport au tendanciel) à environ + 0,1 point (gain de 3 points de PIB) dans les scénarios les plus tournés vers les investissements visant la maîtrise de l'énergie ou l'efficacité énergétique. Les variations d'emploi associées, indicateur phare pour la protection sociale, vont d'environ -50 000 à +25 000 emplois par an, sachant que ce sont les redéploiements vers des consommations plus locales et moins souvent importées, et les investissements en infrastructures « bas carbone » qui joueraient un rôle décisif pour compenser les effets de la hausse des coûts et de la réduction des volumes d'énergie consommés¹⁸.

On peut peut-être juger ces évaluations optimistes, au regard du contenu et de l'ampleur des programmes qui, ambitionnant une évolution rapide et profonde de l'économie française vers un modèle « post-carbone », pourraient entraîner des « coûts économiques » significatifs à court-moyen terme. Il se pourrait d'ailleurs que les modèles macro-climatiques utilisés puissent les sous-estimer en misant sur une adaptation spontanée du comportement des agents économiques aux objectifs recherchés¹⁹. Cependant, d'autres études exhibent des résultats

¹⁵ Ademe, Transition(s) 2050, Choisir maintenant. Agir pour le climat, 2021.

¹⁶ Ils sont respectivement baptisés Génération frugale (S1), Coopérations territoriales (S2), Technologies vertes(S3) et Pari réparateur (S4).

¹⁷ Ademe, Transition(s) 2050, Feuilleton Les effets macroéconomiques, mars 2022.

¹⁸ A. Tourbah, F. Reynès, M. Hamdi-Cherif, J. Hue, G. Landa, P. Maillet, Investir dans des infrastructures bas-carbone en France : quels impacts macroéconomiques, OFCE, Le blog, mai 2022.

¹⁹ J. Pisani-Ferry, S. Mahfouz, L'action climatique : un enjeu macroéconomique, La note d'analyse de France Stratégie, n°114, novembre 2022.

voisins ou encore plus favorables²⁰, et, sur la base des travaux actuellement disponibles, les ordres de grandeur obtenus n'apparaissent pas dirimants, et sembleraient même plutôt rassurants pour le financement à long terme de la protection sociale, si l'on raisonne à taux de prélèvement constant et si les risques écologiques n'entraînent pas d'un autre côté, pendant la phase de transition, des coûts sensiblement majorés en termes de prestations (*cf. infra* point II).

I.2. La fiscalité environnementale : un apport guère envisageable à la trajectoire de financement de la protection sociale

La fiscalité environnementale fait partie des instruments les plus souvent mis en avant pour contribuer aux changements de comportement et apporter les ressources nécessaires à la transition écologique.

Le Conseil des prélèvements obligatoires a établi que, prise au sens le plus large de « l'ensemble des mesures fiscales ayant un impact sur l'environnement », elle était composée d'une série de dispositifs fiscaux hétérogènes (46 dans le périmètre de la Comptabilité nationale), évalués en 2018 à environ 56 Md€ (hors dépenses fiscales), soit moins de 5 % de prélèvements obligatoires. Ces dispositifs ont des objectifs et des assiettes divers (taxes sur les activités polluantes, les énergies fossiles, les ordures ménagères, les immatriculations et certains véhicules), et ont été historiquement développés avant tout dans une logique de rendement²¹. La fraction de ces taxes allant directement au financement de la protection sociale est minime (moins de 2 Md€), au travers de la taxe sur les véhicules de société et la taxe spéciale sur les conventions d'assurance automobile (TSCA), partagée entre la branche famille de la sécurité sociale et les départements²².

Plus de 80 % de cette fiscalité « environnementale » globale repose toutefois sur l'énergie, et en particulier sur la taxation des énergies fossiles, qui en représente à elle seule plus de 60%, principalement par l'entremise de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE).

Les discussions et propositions, mais aussi les contestations, se sont à cet égard centrées sur la « composante carbone » à visée incitative de cette fiscalité (composante climat-énergie-CCE), l'objectif envisagé étant celui d'une trajectoire d'accroissement dans la durée pour

²⁰ F. Reynès, M. Hamdi-Cherif, G. Landa, P. Maillet, A. Tourbah, Placer l'environnement au cœur de la politique économique, OFCE, Policy brief, n°100, février 2022.

²¹ Conseil des prélèvements obligatoires, La fiscalité environnementale au défi de l'urgence climatique septembre 2019.

²² Commission des comptes de la sécurité sociale, *ibid.*

infléchir le recours aux énergies fossiles et réduire ainsi les émissions de gaz à effet de serre. L'impact de cette taxation d'inspiration « pigouvienne »²³ passe par le biais « d'effets prix », qui, s'ils sont significatifs, seraient à même selon les estimations économiques d'influer efficacement sur les comportements, et d'engendrer le cas échéant « un double dividende »²⁴.

Des taxes comportementales étant déjà mises en œuvre, dans la même logique, pour le financement de l'assurance maladie au travers de taxes sur les tabacs et les alcools, la question a pu se poser d'utiliser une partie de la fiscalité environnementale pour contribuer aux ressources de la protection sociale, laquelle pourrait avoir à faire face, dans la période de transition, à la montée des conséquences sociales des risques environnementaux (*cf. infra* point II). Posée il y a quelques années par le HCFiPS à une étape de ses travaux²⁵, cette question ne peut que recevoir aujourd'hui une réponse négative, et ce pour deux grandes raisons.

La première est à l'évidence que, suite au gel de la CCE intervenu à l'automne 2018 en réaction au mouvement des « gilets jaunes », et, plus récemment, aux conséquences de la guerre en Ukraine sur l'approvisionnement énergétique des pays européens, la reprise de la trajectoire de taxation du carbone votée fin 2017 apparaît désormais peu plausible, du moins à court-moyen terme. Les « effets prix » s'exercent en ce domaine, de manière violente et peu aisée à maîtriser, au travers des répercussions sur les coûts de l'énergie d'une crise internationale qui pourrait s'avérer durable. Les pouvoirs publics sont donc plutôt conduits, au moins dans un premier temps, à chercher à en atténuer les effets par une série de gels, de ristournes ou de primes au pouvoir d'achat, sans disposer pour autant des ressources supplémentaires liées à une fiscalité additionnelle. Et la trajectoire de prix, et plus généralement de la transition, à programmer « en sortie de crise » (*cf. infra* point III) pourrait dépendre d'autres formes de régulation, notamment européennes, ne privilégiant pas forcément cet instrument.

La seconde raison a plus directement trait aux caractéristiques même de la fiscalité énergétique : son apport pourrait pour une part s'éroder au fur et à mesure des changements de comportements, tandis que, en l'absence de mesure correctrice, elle a, du côté des ménages, un caractère régressif qui implique un taux d'effort plus important pour les foyers

²³ Une taxe « pigouvienne », du nom de l'économiste britannique Arthur C. Pigou, est une taxe destinée à « internaliser », par le biais d'un « signal prix », le coût social des activités économiques qui induisent pour les autres acteurs économiques des externalités négatives, comme la pollution.

²⁴ Cette notion fait toutefois l'objet d'une discussion, s'agissant de la pertinence de l'idée de restructurer les prélèvements dans un sens considéré comme moins « distortif » et/ou plus favorable à l'emploi.

²⁵ HCFiPS, Rapport d'étape sur la clarification et la diversification du financement des régimes de protection sociale, juin 2013.

modestes, touchant particulièrement ceux qui sont contraints dans leurs modes d'habitat et de transport, sans avoir à leur disposition les marges de manœuvre ou les aides publiques leur permettant d'opérer d'autres choix.

Alors que l'objectif de ce type de taxe « pigouvienne » est centré sur la modification des prix relatifs, son effet de « ponction » sur le revenu disponible induit donc un enjeu de compensation et de redistribution vers les catégories sociales fragiles au travers d'autres instruments socio-fiscaux. L'acceptabilité de cette taxation est en effet limitée par le sentiment d'une fiscalité « injuste »²⁶ qui, d'après diverses études empiriques ou travaux de comparaison internationale, nécessiterait un ensemble de conditions pour être levé²⁷ : compenser les effets des hausses de coût liés à la fiscalité sur le budget des ménages modestes, aider financièrement les ménages et les entreprises à opérer des investissements leur permettant de développer de réels choix alternatifs (localisation, techniques de production, rénovation des logements, acquisition de véhicules...) , mettre en place une gouvernance affectant clairement le produit de la taxation à ces compensations et au financement de la transition.

Ces conditions limitatives, sur lesquelles beaucoup d'auteurs et d'organismes s'accordent^{28,29}, ne laissent donc guère la possibilité réaliste d'utiliser une partie de la fiscalité écologique pour conforter la trajectoire de financement propre à la protection sociale.

²⁶ D. Bureau, F. Henriot, K. Schubert, Pour le climat : une taxe juste, pas juste une taxe, Notes du Conseil d'analyse économique, n° 50, mars 2019.

²⁷ M. Chiroleu-Assouline, Rendre acceptable la nécessaire taxation du carbone. Quelles pistes pour la France ?, Revue de l'OFCE, n° 176, 2022/1.

²⁸ J. Anne-Braun, T. Guesdon, La fiscalité sur l'énergie peut-elle devenir acceptable ?, Revue de l'OFCE, n° 176, 2022/1.

²⁹ Ademe, Pour un contrat social de transition, Propositions pour une réforme équitable de la valeur du carbone, juillet 2022.

II. Les politiques de protection sociale face à la montée des risques d'origine environnementale : des modes de couverture à passer au crible d'une « stratégie d'adaptation »

Au-delà de sa trajectoire tendancielle de financement, la question la plus directe porte sur la capacité de la protection sociale « à la française », à répondre, à la fois en termes d'échelle et de contenu des couvertures dispensées, aux répercussions de la montée des risques d'origine environnementale résultant principalement du changement climatique (canicules, sécheresses, tempêtes, incendies, inondations...), mais aussi le cas échéant d'autres nuisances (pollutions plus ou moins durables de l'air, de l'eau et des sols...). Dans la mesure où elles sont dans un premier temps indispensables quelles que soient les politiques « d'atténuation » mises en œuvre, c'est d'abord le rôle potentiel de la protection sociale dans les stratégies dites « d'adaptation » qui peut être questionné, en élargissant l'approche aux dispositifs, spécifiques ou sectoriels, que leur logique de « mutualisation » rapproche de ces couvertures socialisées.

Un premier constat est celui de la diversité des réponses figurant d'ores et déjà au sein des politiques publiques pour amortir l'impact social des risques de type « environnemental », qu'il s'agisse de la couverture « usuelle » des risques sociaux, de fonds particuliers d'urgence ou de solidarité (qui peuvent le cas échéant leur être adossés) ou de dispositifs d'assurance privée, articulés à des mécanismes de réassurance ou de solidarité reposant sur des financements publics (*cf. infra* points II.2 et II.3).

Ces couvertures, parfois instituées ou révisées « au coup par coup », restent toutefois partielles et fragmentées. La question se pose donc de leur adaptation, quantitative et qualitative, à l'extension et à la diversification probables des risques d'origine environnementale dans les années à venir. Dès lors qu'ils deviennent reconnus comme des « risques de l'existence », faut-il continuer à développer des couvertures partielles ou sectorielles reposant sur des mécanismes de mutualisation à la portée circonscrite, ou s'inspirer de la logique des « risques sociaux » pour envisager des couvertures plus générales inscrites dans des solidarités élargies ? Et selon quelles logiques articuler les interventions des dispositifs publics, des assurances privées et des acteurs locaux, dont le rôle est déterminant en matière de réglementation et de prévention ?

II.1. La couverture actuelle des risques sociaux : des réponses existantes, à amplifier et adapter

II.1.1. Des couvertures plus ou moins aisément mobilisables « en y mettant le prix »

Alors que le système de retraites devrait avant tout être concerné par les répercussions de la transition écologique sur la structure des emplois³⁰ (*cf. infra* point III), et, le cas échéant, sur l'espérance de vie³¹, d'autres risques couverts par la protection sociale se trouveront plus directement mis à contribution pour répondre aux conséquences de risques environnementaux devenus plus graves et plus fréquents.

L'efficacité des réponses apportées sera donc en partie liée à la généralité et à la générosité de ces couvertures, qui varient selon les segments de la protection sociale et qui impliquent, pour certaines, des adaptations, parfois déjà amorcées.

Un premier exemple est celui de « l'activité partielle » (ex-chômage partiel), qui permet d'atténuer les répercussions sur la rémunération des salariés de baisses brutales et imprévisibles de l'activité des entreprises qui les emploient. Ce dispositif qui, à partir d'une autorisation administrative préalable, compense une fraction de l'indemnité versée par les employeurs aux salariés concernés, est notamment mobilisable en cas de sinistre ou d'intempéries à caractère exceptionnel. Il est complété, pour une série d'activités relevant du bâtiment et des travaux publics, par un dispositif de « chômage intempéries » permettant d'indemniser les travailleurs³² lorsque des conditions atmosphériques ou des inondations rendent l'accomplissement du travail dangereux ou impossible. L'indemnisation du chômage partiel a été revue à la baisse au sortir de la crise sanitaire au printemps-été 2022³³, mais celle-ci a montré l'extrême plasticité du dispositif et la capacité des pouvoirs publics à en faire, à un coût certes massif, un outil d'amortissement majeur, rapidement mobilisable lorsque des risques d'une ampleur ou d'une durée inédites menacent l'activité économique et la poursuite des relations de travail³⁴. L'exclusion des travailleurs indépendants de ce soutien, réservé aux

³⁰ D. Natali, M. Raitano et G. Valenti, *ibid.*

³¹ Une évolution ralentie, ou au contraire plus favorable, de l'espérance de vie est susceptible de jouer (respectivement à la baisse et à la hausse) sur les dépenses à venir des systèmes de retraite et de prise en charge de la dépendance, mais, comme c'est le cas pour l'ensemble des effets des risques environnementaux sur la santé, leur impact (comme à l'opposé celui de la transition écologique) est difficile à apprécier et *a fortiori* à quantifier, sachant que ce sont les inflexions de la mortalité aux différents âges qui seraient à prendre en compte.

³² À hauteur de 75% du salaire horaire, dans la limite de 55 indemnités journalières par année civile.

³³ La compensation versée à l'employeur est de 36% du salaire antérieur brut, avec un plancher horaire de 7,88 € pour une indemnité versée au salarié de 60% du salaire antérieur brut, dans la limite de 4,5 SMIC.

³⁴ L'indemnité versée aux salariés a été portée à 70 % du salaire brut lors des fermetures d'activité liées au Covid, avec une compensation à hauteur de 100% pour l'employeur ; un mécanisme d'activité partielle de longue durée (APLD) a par ailleurs été créé.

salariés, pose toutefois question dans cette perspective, nécessitant en cas de besoin le recours à d'autres formes de couverture, par exemple au travers de prêts ou d'aides exceptionnels³⁵.

Ce sont bien sûr les conséquences sanitaires des phénomènes climatiques et environnementaux qui sont susceptibles de toucher le plus fortement les « risques » traditionnels de la protection sociale, à commencer par l'assurance maladie. En ce domaine, les impacts à attendre dépendront crucialement des politiques de prévention et de santé publique mises en œuvre, sachant que les interactions entre environnement et santé sont nombreuses et complexes, et que le champ de la santé environnementale prend en compte à la fois des facteurs comme le changement climatique ou la pollution de l'air, les expositions à des substances nuisibles dans le cadre de vie ou les milieux de travail et certaines habitudes de consommation (alimentation, produits du quotidien...)³⁶. Pour nombre de nuisances environnementales, la connaissance précise des impacts sur la santé des populations est encore incomplètement établie et demande la poursuite de travaux d'étude et de surveillance, sachant que les conséquences les plus fréquemment mises en évidence concernent la prévalence des maladies cardio-vasculaires, des pathologies respiratoires et des cancers. Deux phénomènes ont aussi plus récemment été mis en exergue : les effets potentiels des multi-expositions, même à dose limitée, à certains polluants et les répercussions possibles des aléas climatiques sur l'émergence et le développement des maladies infectieuses³⁷.

Alors que les limites des plans nationaux santé-environnement (PNSE) ont été largement soulignées sur le terrain de la prévention³⁸, le système français de couverture maladie est en principe à même de prendre en compte les conséquences des événements sanitaires sur les besoins de soins des individus : la prise en charge des frais de santé au titre de la couverture de base est devenue universelle et les soins associés aux pathologies les plus graves sont remboursés à 100% dans le cadre du dispositif des « affections de longue durée » (ALD) ; les couvertures complémentaires « santé », bien qu'elles restent inégales et peu harmonisées, se sont aussi progressivement généralisées et ont été complétées par une « complémentaire santé solidaire » (CSS) facilitant l'accès aux soins des ménages modestes³⁹.

³⁵ M. Elbaum, Quelques remarques sur les mesures d'adaptation sociale liées à la crise du Covid-19, Regards, n°57, 2020, 37 et s.

³⁶ Santé publique France, Santé environnementale : une priorité de santé publique, Dossier de presse, avril 2022.

³⁷ C. Mora, T. McKenzie, I. M. Gaw et alii, Over half of known human pathogenic diseases can be aggravated by climate change, Nature Climate Change, août 2022.

³⁸ B. Duguet-Degletagne, Évaluation du troisième plan national santé environnement et préparation de l'élaboration du plan suivant, Rapport de l'Inspection générale des affaires sociales, décembre 2018.

³⁹ M. Elbaum, L'universalité dans les réformes de la protection sociale : un terme « à tout faire » qui nuit à la clarté des enjeux et des choix sociaux, RDSS, n° 3, 2020, 548 et s.

Si l'on admet la perspective, comme cela a été le cas lors de la pandémie de Covid-19, d'un recours massif et consensuel aux dépenses de santé socialisées face à des risques ayant des conséquences sanitaires majeures, c'est plutôt de la surcharge de certains segments du système de soins, en particulier au sein des établissements de santé, qu'il faut anticiper des difficultés en cas d'évènements soudains et de grande ampleur : la condition d'une couverture efficace est en effet que l'ensemble de ces segments soient à même de fonctionner au plein de leurs capacités en période de crise, en ayant à leur disposition aussi bien les personnels que les équipements et les approvisionnements nécessaires.

Deux secteurs voisins de la protection sociale présentent par ailleurs des faiblesses susceptibles d'obérer les stratégies d'adaptation face à la montée des risques d'origine environnementale. C'est d'abord le cas de la prise en charge des personnes « fragiles » ou en perte d'autonomie, dont la sensibilité aux aléas climatiques (mais aussi à certaines pollutions) est plus élevée que celle de l'ensemble de la population et dont la protection nécessiterait des dispositifs spécifiques de suivi et de *care*. Des mécanismes de repérage et de surveillance sont désormais activés au plan local en cas de canicule, mais les défauts du système général de prise en charge de la dépendance et les pénuries de personnels dans les secteurs de la vieillesse et de la petite enfance sont de nature à laisser subsister des carences persistantes d'analyse et de réponse aux besoins de ces publics⁴⁰. Ce constat conduit par exemple certains auteurs à évoquer la construction d'une « protection sociale écologique » particulière face aux canicules en direction des personnes « vulnérables », c'est-à-dire ayant à la fois une « exposition » et une « sensibilité » particulière à ce risque⁴¹. Une étude récente de l'Insee et de Météo France signale à cet égard qu'une partie significative des personnes les plus fragiles, (16% des personnes âgées de 75 ans ou plus - soit un peu plus que la moyenne nationale - et 13% des enfants de moins de 6 ans) vit dans des territoires géographiques qui seraient exposés dans les années à venir aux anomalies de chaleur les plus fréquentes (plus de 20 journées anormalement chaudes en été)⁴².

La deuxième faiblesse structurelle concerne le risque Accidents du travail et maladies professionnelles (AT-MP) et son articulation avec d'autres risques de la protection sociale (principalement les couvertures maladie et invalidité). La couverture AT-MP est tout d'abord réservée aux salariés ou aux personnes travaillant pour le compte d'un employeur, en vertu

⁴⁰ D. Libault, Rapport de la concertation Grand âge et autonomie, mars 2019.

⁴¹ É. Laurent, Construire une protection sociale écologique : le cas de la France face aux canicules, Sciences Po OFCE Working Paper, n°17/2021.

⁴² C. Fontès-Rousseau, R. Lardellier, J.-M. Soubeyroux, Un habitant sur sept vit dans un territoire exposé à plus de 20 journées anormalement chaudes par été dans les décennies à venir, Insee Première, n°1918, août 2022.

des responsabilités incombant à ce dernier en matière de réduction des risques professionnels. À l'exception des exploitants agricoles, pour lesquels un régime spécifique a été mis en place depuis 2002, les travailleurs indépendants, qui de surcroît ne bénéficient pas tous d'indemnités journalières maladie, ne sont donc pas couverts à titre obligatoire, ce qui pose bien sûr problème lorsque des risques d'origine environnementale (phénomènes de pollution, accidents climatiques...) interagissent avec le cadre professionnel dans lequel ils exercent (par exemple dans le transport ou le bâtiment)⁴³.

Les difficultés à mettre en évidence l'origine professionnelle de certains accidents et, plus encore, à faire reconnaître le caractère professionnel de certaines pathologies contribuent par ailleurs à des phénomènes patents de non-déclaration et de non-recours, qui font d'ailleurs l'objet, dans certaines limites, d'évaluations régulières⁴⁴. Ceux-ci ne peuvent être qu'accrus pour des maladies se déclarant souvent des années, voire des dizaines d'années, après l'exposition à des substances nuisibles, ou qui sont liés à des événements climatiques plus larges que la seule exposition au sein d'une entreprise. Les cancers de la prostate liés à une surexposition à la chlordécone ne figurent par exemple officiellement au tableau des maladies professionnelles du régime agricole que depuis décembre 2021, et la surveillance généralisée des cancers professionnels, estimés à 15 à 33 000 nouveaux cas chaque année, est un système encore en cours de mise en place⁴⁵. D'autres pathologies, notamment respiratoires (asthme, BPCO...), sont aussi en cause, sachant que les interactions entre aléas climatiques, expositions permanentes et phénomènes de pollution à diffusion plus large seront, à terme, également à considérer, et ce dans les cadres de travail comme dans les cadres de vie.

II.1.2. Des couvertures qui intègrent déjà pour partie des fonds d'indemnisation ou des circuits de financement spécifiques

Certains des dispositifs d'assurances sociales déjà mobilisés face à des risques d'origine environnementale ont fait, au fil des années, l'objet de renforcements ou de refinancements par des mécanismes spécifiques. On peut d'abord rappeler, à titre d'anecdote, que c'est la canicule de 2003 qui a directement conduit en 2004 à l'institution d'une « journée de solidarité » travaillée, dont la contrepartie financière donne lieu au versement par les employeurs d'une « contribution de solidarité pour l'autonomie » destinée à améliorer la prise

⁴³ HCFiPS, La protection sociale des non-salariés et son financement, octobre 2016.

⁴⁴ Commission instituée par l'article L. 176-2 du code de la sécurité sociale, Estimation du coût réel, pour la branche maladie, de la sous-déclaration des accidents du travail et des maladies professionnelles, Rapport au Parlement et au Gouvernement, juin 2021.

⁴⁵ Santé publique France, Cancers professionnels : se doter d'un système de surveillance spécifique grâce au projet Sicapro, Dossier thématique, juillet 2021.

en charge des personnes âgées et handicapées, et qui se traduit désormais par un abondement général des recettes de la CNSA.

Des modes d'indemnisation spécifiques ont par ailleurs été instaurés *via* des fonds particuliers et identifiés, répondant à des formes « d'indemnisation sociale » exceptionnelle. Il s'agit de cas considérés comme engageant la responsabilité nationale et la solidarité collective, et pouvant s'interpréter comme la reconnaissance officielle de « dettes de la collectivité »⁴⁶. Les principaux sont les fonds liés aux conséquences de l'amiante : le fonds d'indemnisation des victimes de l'amiante (Fiva) vise depuis 2001 à assurer une réparation rapide et couvrant l'ensemble de leurs préjudices aux victimes de l'amiante et à leurs ayants droit, que leur exposition ait été ou non d'origine professionnelle, mais ses procédures restent souvent jugées lourdes et complexes⁴⁷ ; le fonds de cessation anticipée d'activité des travailleurs de l'amiante (FCAATA) finance quant à lui le dispositif de cessation anticipée ouvert à partir de 50 ans aux salariés atteints de maladies professionnelles liées à l'amiante ou ayant travaillé dans des établissements de fabrication de matériaux les exposant à ce risque. Ce dispositif qui, avec encore plus de 3000 entrées par an, est la seule voie de préretraite encore ouverte à l'exception des retraites pour carrières longues, a fait l'objet de critiques sur les inégalités d'accès entre les différentes catégories de salariés exposés et surtout sur la pertinence de son ciblage, qui lui permet d'être utilisé par certaines entreprises comme instrument général de restructuration et de gestion de l'emploi⁴⁸. Le financement de ces deux fonds, dont les charges atteignaient plus de 770 M € en 2020 repose pour l'essentiel sur les branches accidents du travail et maladies professionnelles des régimes général et agricole⁴⁹.

C'est également pour permettre une indemnisation élargie des maladies professionnelles qu'a été mis en place, depuis 2020, un fonds d'indemnisation des victimes de pesticides (FIVP) qui centralise l'appréciation du caractère professionnel des pathologies, harmonise l'indemnisation des salariés agricoles et celle des exploitants et étend la couverture aux enfants victimes d'une exposition prénatale au travers de l'exposition professionnelle de leurs parents⁵⁰. Rattaché à la caisse centrale de mutualité agricole (CCMSA), il a pour originalité d'être alimenté non seulement par une fraction des cotisations versées au titre des risques professionnels, mais aussi par une taxe sur les producteurs de pesticides.

⁴⁶ F. Kessler, « Complément ou substitution à la Sécurité sociale ? Essai sur l'indemnisation sociale comme technique de protection sociale », *Droit social*, 2006, 191 et s.

⁴⁷ Cour des comptes, Rapport annuel, février 2014.

⁴⁸ Cour des comptes, *ibid.*

⁴⁹ Direction de la sécurité sociale, Annexe 8 du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2022.

⁵⁰ L. Friant, Le fonds d'indemnisation des victimes de pesticides (FIVP), *RDSS*, 2021. 265 ; V. Rivollier, Le fonds d'indemnisation des victimes de pesticides, ou l'émergence d'un nouveau régime de maladies professionnelles, *Droit social*, 2022. 449.

La protection sociale comprend donc des mécanismes de couverture des risques qui peuvent être mobilisés, avec plus ou moins d'aisance et de plasticité, et le cas échéant de façon massive, pour faire face aux répercussions sur les individus ou les ménages de l'extension de risques d'origine environnementale. Certains d'entre eux peuvent toutefois impliquer des charges financières très lourdes, bien au-delà de la trajectoire tendancielle de financement précédemment évoquée (*cf. supra* point I), et ce même s'il est difficile, notamment dans le domaine sanitaire, d'en apprécier aujourd'hui l'ampleur potentielle, alors que des questions peuvent par ailleurs se poser sur la productivité future de l'économie. D'autres couvertures comme la prise en charge des risques professionnels ou de la perte d'autonomie ont des faiblesses structurelles de nature à les empêcher de jouer pleinement ce rôle, sachant que les compléments *ad hoc* apportés au travers de fonds ou de financements spécifiques, suite à des événements graves engageant lourdement la responsabilité de la collectivité (amiante, canicule, pesticides) n'ont pas complètement fait la preuve de leur pertinence et de leur efficacité.

II.2. Des couvertures assurantielles privées parfois combinées à des mécanismes de réassurance ou de solidarité reposant sur des financements publics

II.2.1. Des risques qui impactent directement l'activité des assureurs « non vie »

La plupart des risques résultant, pour les atteintes à l'activité économique et aux biens, de phénomènes environnementaux ou climatiques, relèvent du domaine des assurances privées, dans le cadre d'un encadrement réglementaire spécifique (Code des assurances).

L'assurance multirisque habitation, obligatoire pour les locataires (mais pas pour les propriétaires occupants), comprend par exemple une série de « couvertures de base » incluant l'incendie-explosion (y compris suite à la foudre ou à des dégâts survenus lors de la circonscription du feu), les dégâts des eaux, les effets du vent dû aux tempêtes, ouragans et cyclones, à la grêle et à la neige, et elle peut être complétée par une assurance responsabilité civile pour les dommages causés aux tiers. Elle intègre aussi une garantie « catastrophes naturelles » faisant l'objet d'un traitement particulier (*cf. infra* point II.3.1.), sachant que les conséquences possibles de la sécheresse sont prises le cas échéant en compte dans ce cadre⁵¹. Les contrats d'assurance professionnelle souscrits par les entreprises incluent de leur côté classiquement des clauses concernant les biens utilisés pour l'exercice de leur activité (bâtiments, matériels, stocks, outils de production, systèmes informatiques, parc

⁵¹ DGCCRF, Assurance multirisques habitation, Fiches pratiques, octobre 2018.

automobile...), mais aussi, le cas échéant, les pertes d'exploitation liées à la survenance d'un sinistre et les dommages pouvant engager la responsabilité civile, environnementale ou juridique de l'entreprise⁵².

Même si ces couvertures sont diverses et assez largement facultatives, les répercussions de la montée des risques d'origine environnementale et climatique, y compris si elles revêtent une ampleur ou des formes inédites, ressortissent donc au premier chef des professionnels de l'assurance, sous la supervision des autorités de contrôle. Les assureurs français sont à cet égard amenés, dans le cadre de la mise en œuvre de l'article 173 de la loi de 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte (LTE), à produire et diffuser des informations sur les risques associés à des critères de soutenabilité dits ESG (environnementaux, sociaux et de gouvernance). D'après les enquêtes et études effectuées par l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR) qui assure la supervision prudentielle du secteur des assurances, plus de huit assureurs sur dix déclaraient en 2019 être en mesure d'identifier et d'évaluer les expositions de leur passif aux risques liés au changement climatique, lesquels impactent directement le cœur de leurs activités « non-vie » (dommages aux biens particuliers, professionnels et agricoles, catastrophes naturelles, transport et construction, responsabilité civile d'entreprises dangereuses pour l'environnement ou polluantes) et recourir à des mesures diverses pour les limiter (politiques géographiques, ajustement de la tarification, non renouvellement ou réassurance de polices risquées)⁵³. Un exercice pilote de simulation a en outre été réalisé pour compléter ces évaluations par une vision prospective à l'horizon 2050, mettant en regard plusieurs scénarios de transition (dont certains dits de « transition désordonnée »). Éclairant les « expositions » des institutions financières dues aux secteurs particulièrement concernés par la transition énergétique, il évalue le risque global comme « relativement modéré », mais souligne que les « vulnérabilités » résultant de l'accroissement de la sinistralité liée à des sécheresses, inondations ou tempêtes (cycloniques Outre-mer), pourraient induire des risques d'assurabilité sur une partie du territoire⁵⁴.

⁵² Une série d'entreprises ou de professions sont concernées par des obligations d'assurance visant notamment, outre les professionnels de la santé et du droit, les professions du bâtiment, du tourisme ou celles impliquant des véhicules terrestres à moteur.

⁵³ ACPR, Les assureurs français face au risque de changement climatique, Analyses et synthèses, n°102, 2019.

⁵⁴ ACPR, Une première évaluation des risques financiers dus au changement climatique, Les premiers résultats de l'exercice pilote climatique 2020, Analyses et synthèses, n°122, 2021.

II.2.2. Des mécanismes publics de solidarité « en chantier » venant s'articuler à certaines couvertures assurantielles

Les risques d'origine environnementale, dans leurs conséquences concernant l'activité économique, les biens ou la responsabilité civile, se situent donc en dehors du domaine d'intervention habituel de la protection sociale⁵⁵.

Toutefois, certains parmi les dispositifs d'assurance privée précédemment évoqués s'articulent ou sont complétés par des mécanismes qui s'en rapprochent, dans la mesure où leur logique fait appel à des solidarités élargies s'appuyant sur des financements ou des refinancements publics. Leur adaptation aux nouvelles circonstances climatiques fait d'ailleurs l'objet de réflexions et de réformes qui, face à la montée des risques, envisagent une modulation évolutive des étages privés et publics de ces couvertures, intéressante à évoquer.

Le principal de ces mécanismes est le régime d'indemnisation des catastrophes naturelles, institué en 1982. Ce régime dit « CatNat », obligatoirement incorporé aux contrats d'assurance dommages, résulte d'un « partenariat public-privé » destiné à pallier une carence de couverture des risques naturels, très peu assurés et d'ailleurs guère assurables. À cette obligation est associée, en référence à un principe de solidarité nationale, l'unicité des taux de la prime additionnelle versée à ce titre, qui sont fixés par l'État (12 % de la prime afférente aux garanties dommages du contrat de base pour les biens autres que véhicules à moteur, 6 % des primes vol et incendie pour les véhicules terrestres à moteur).

Dans le cadre de ce régime légal, la Caisse centrale de réassurance (CCR) est habilitée à proposer aux assureurs une couverture de réassurance illimitée, bénéficiant de la garantie de l'État. L'enclenchement du mécanisme d'indemnisation implique la publication d'un arrêté constatant « l'état de catastrophe naturelle », suite à une demande initiée par le maire de la commune, transmise au Préfet (chargé de finaliser le dossier) et après avis d'une commission⁵⁶. Les indemnisations consenties par les assureurs après évaluation des dommages, qui sont sujettes à des franchises minimales légales, font alors l'objet d'une réassurance par la CCR au titre de ses missions d'intérêt général, cette dernière étant elle-

⁵⁵ Selon la définition des Comptes de la protection sociale, celle-ci recouvre tous les mécanismes institutionnels, publics ou privés, prenant la forme d'un système de prévoyance collective et/ou mettant en œuvre un principe de solidarité sociale, qui couvrent les charges résultant pour les individus ou les ménages de l'existence d'un certain nombre de risques sociaux identifiés (santé, vieillesse, emploi, pauvreté...).

⁵⁶ Qui vérifie notamment qu'il s'agit de « dommages matériels directs non assurables ayant eu pour cause déterminante l'intensité anormale d'un agent naturel ». Une procédure accélérée existe, sur décision gouvernementale, en cas d'extrême urgence.

même réassurée par l'État en cas d'évènement extrême⁵⁷. Un fonds de secours d'extrême urgence peut en outre être mobilisé pour les victimes « sans ressource et ayant tout perdu »⁵⁸.

Ce régime cherche donc à combiner l'intervention des assureurs privés, une responsabilité d'appréciation et de prévention (notamment au travers des plans de prévention des risques naturels) des pouvoirs publics locaux et des mécanismes de solidarité placés sous l'égide de l'État (unicité des taux de prime, réassurance), pour une sinistralité évaluée, principalement au titre des inondations et de la sécheresse, à 36 Md€ sur la période 1982-2018⁵⁹. Le dispositif a toutefois fait l'objet d'importantes critiques pour la non complétude des risques pris en compte⁶⁰, la complexité et les défauts de transparence des mécanismes de reconnaissance, la variabilité des pratiques des experts et des assureurs en matière d'indemnisation, ainsi que pour les franchises pénalisant certains assurés (particuliers, commerçants et artisans, petites collectivités territoriales)⁶¹. Une réforme est intervenue en décembre 2021 suite à une proposition de loi, prévoyant de donner plus de transparence à la procédure de reconnaissance, d'améliorer l'information des élus et des sinistrés, de réduire les délais d'expertise et d'indemnisation, d'harmoniser les franchises et d'élargir certains des frais pris en compte (relogement d'urgence, travaux consécutifs à des mouvements de terrain...).

Par ailleurs, un fonds de prévention des risques naturels majeurs (FPRNM, dit « fonds Barnier »), initialement géré par la CCR et alimenté par un prélèvement sur le produit des primes ou cotisations additionnelles relatives à la garantie contre les catastrophes naturelles, était adossé à ce régime pour le financement, à des taux pouvant aller de 20 à 100 % d'une quinzaine de mesures de protection dont la maîtrise d'ouvrage relève des collectivités locales, de l'État, des particuliers ou des petites entreprises : mesures de délocalisation (acquisitions amiables des biens exposés ou sinistrés, expropriations, évacuations temporaires), d'adaptation des bâtiments, d'appui aux études et travaux des collectivités territoriales ou de soutien géographiquement ciblé, notamment en direction de l'Outre-mer⁶². Ce fonds et le

⁵⁷ CCR, L'indemnisation des catastrophes naturelles en France, Principes et fonctionnement, mars 2015.

⁵⁸ Direction générale de la sécurité civile et de la gestion des crises du ministère de l'intérieur, Dispositifs d'indemnisation dans le cas de catastrophes naturelles.

⁵⁹ CCR, Les catastrophes naturelles en France, Bilan 1982-2018, juin 2019.

⁶⁰ É. Laurent, *ibid.*

⁶¹ N. Bonnefoy, Rapport au nom de la mission d'information du Sénat sur la gestion des risques climatiques et l'évolution de nos régimes d'indemnisation, n° 628, juillet 2019.

⁶² Ministère de la Transition Écologique et CCR, La prévention des catastrophes naturelles par le fonds de prévention des risques naturels majeurs, Bilan 1995-2019, décembre 2020.

prélèvement correspondant ont été transférés à compter de 2021 au budget de l'État⁶³, avec des ressources majorées à 235 M€ en 2022.

Il n'est toutefois pas sûr que, s'agissant de la gestion d'ensemble des catastrophes naturelles, cette combinaison originale entre assurances privées et financements étatiques, à laquelle les acteurs du secteur semblent attachés, permette de faire face à l'augmentation prévisible de la fréquence et de l'intensité des risques liés au changement climatique : celui-ci pourrait impliquer, d'après l'exercice pilote réalisé par l'APCR à l'horizon 2050, non seulement une forte augmentation de la contribution publique à la réassurance, mais aussi un accroissement de l'ordre de 130 à 200% des primes versées par les assurés⁶⁴.

Le deuxième grand dispositif combinant assurance privée et solidarité publique est propre au secteur de l'agriculture et concerne les pertes de récoltes résultant d'évènements climatiques. Il résulte également d'une réforme récente, adoptée en mars 2022⁶⁵, sachant qu'avant cette dernière plusieurs régimes d'assurance étaient juxtaposés, voire concurrents : à côté de l'assurance dite « monorisque » contre le risque de grêle et de tempête (avec parfois une garantie complémentaire en cas de gel), existaient une « assurance multirisque climatique » contre les pertes de récoltes pour les cultures jugées assurables et un système particulier d'indemnisation des calamités agricoles, reposant sur un fonds de solidarité nationale pour les cultures considérées comme non-assurables⁶⁶.

Tandis que l'assurance multirisque ne concernait, en dépit d'une aide substantielle à la souscription, que moins de 20 % des agriculteurs et 30% des surfaces agricoles, le régime des calamités avait de son côté été réduit pour exclure la viticulture et les grandes cultures, cette incitation à l'assurance devenant problématique en cas d'aléa climatique majeur.

La réforme suit une logique différente de celle mise en œuvre pour les catastrophes naturelles, puisqu'elle prévoit la mise en place, à partir du 1^{er} janvier 2023, d'un régime dit « universel » d'indemnisation des pertes de récoltes résultant d'aléas climatiques. Celui-ci repose lui aussi sur une combinaison spécifique entre assurances privées et solidarité nationale, avec un partage du risque entre les agriculteurs, les assureurs et l'État. Le dispositif prévu est ainsi à trois étages, selon la gravité des risques considérés : pour les risques dits de faible intensité, la prise en charge reste assumée par l'agriculteur ; pour les risques d'intensité

⁶³ Ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires, Le fonds de prévention des risques naturels majeurs (FPRNM), Améliorer la sécurité des personnes et protéger les biens face aux risques naturels mai 2022.

⁶⁴ ACPR, Une première évaluation des risques financiers dus au changement climatique, *ibid.*, l'évaluation donnée correspondant à un rapport sinistres/primes maintenu constant.

⁶⁵ Loi n° 2022-298 du 2 mars 2022 d'orientation relative à une meilleure diffusion de l'assurance récolte en agriculture et portant réforme des outils de gestion des risques climatiques en agriculture

⁶⁶ Dont les ressources proviennent de contributions additionnelles des exploitants et d'une subvention de l'État.

moyenne, une mutualisation des risques existe entre les territoires et les filières par le biais d'un contrat multirisque climatique (MRC) dit « d'assurance récolte », dont les primes font l'objet d'une aide de l'État pouvant aller jusqu'à 70 % ; pour les risques « catastrophiques », une garantie directe sera assurée pour toutes les cultures, en complément de la précédente, par le fonds national de gestion des risques en agriculture (FNGRA) avec des seuils variables selon les cultures et le type de contrat souscrit.

La loi, si elle laisse facultative la souscription de contrats d'assurance récolte, entend par ailleurs la favoriser, puisque l'indemnisation par l'État sera réduite de moitié pour les exploitants qui n'y ont pas procédé⁶⁷. Les paramètres réglementaires et financiers de la réforme pour les trois prochaines années (taux de franchise et taux de subvention pour la MRC par filière, seuils d'intervention et taux d'indemnisation de l'État par filière) sont issus d'un processus de concertation, mais l'objectif avancé par le Gouvernement que, selon les filières, 30 à 60 % des surfaces agricoles soient assurées en 2030 reste sujet à interrogation quant à son réalisme et au sort potentiel des exploitations demeurant hors du système.

Il est enfin à noter, qu'à côté des seules « calamités agricoles », un autre fonds national dit de « mutualisation du risque sanitaire et environnemental » (FMSE) peut prendre en charge l'indemnisation des pertes économiques liées à l'apparition d'un foyer de maladie animale ou végétale ou à un incident environnemental, tels qu'un incendie, un rejet de polluants industriels ou un accident de transport terrestre de marchandises. Une mission conjointe du Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux (CGAAER) et de l'Inspection générale des finances (IGF) a souligné la mise en cohérence souhaitable de ces instruments, eu égard, notamment, aux financements de la politique agricole commune (PAC), ainsi que le besoin de les compléter par un mécanisme mutualisé de stabilisation des revenus⁶⁸.

Du côté des couvertures assurantielles, la prise en charge des risques environnementaux, en particulier liés à des aléas climatiques, repose donc sur des dispositifs articulant le recours à des assurances privées restant pour une large part facultatives et des mécanismes publics de solidarité à portée spécifique, placés sous la houlette de l'État, et dont l'adaptation à des événements plus lourds et plus fréquents est encore largement « en chantier ».

⁶⁷ Ministère de l'agriculture, Projet de loi portant réforme des outils de gestion des risques climatiques en agriculture, Dossier de presse et étude d'impact, décembre 2021.

⁶⁸ CGAAER et IGF, Les outils de gestion des risques en agriculture, avril 2017.

II. 3. Les principes des assurances sociales et de la protection sociale : qu'en tirer pour la couverture des risques d'origine environnementale dans le cadre d'une « stratégie d'adaptation » ?

Face aux insuffisances de certains segments de la protection sociale qui ont impliqué, suite à des événements graves dont la collectivité s'est estimée redevable, le recours à des fonds spécifiques, et à la complexité des articulations entre des assurances privées largement facultatives et des mécanismes de solidarité étatiques, l'idée a été avancée de « travailler à la mise en place d'une couverture sociale des risques environnementaux »⁶⁹. Se référant à un objectif de mutation vers un « État social écologique »⁷⁰, le rapport précité de la mission d'information du Sénat va jusqu'à évoquer la création d'une branche supplémentaire de la sécurité sociale, qui se verrait affecter des « recettes vertes » issues de la fiscalité écologique et aurait à la fois pour mission de rembourser aux autres branches leurs dépenses liées au dérèglement climatique, d'absorber les fonds étatiques mis en place pour la prévention des risques naturels et l'assurance récolte, de couvrir les risques devenus inassurables et de compenser les conséquences du changement climatique pour les ménages les moins aisés ; s'y ajouteraient les soutiens actuels et futurs aux énergies renouvelables, à la transition énergétique, à l'accompagnement des mutations professionnelles et à l'amélioration de l'alimentation.

Outre la complexité qu'auraient de tels mécanismes de refinancement croisés, on peut s'interroger sur la priorité de la construction d'une telle architecture financière pour améliorer la prise en charge des conséquences des aléas environnementaux, compte tenu des interrogations qui pèsent sur les apports de la fiscalité écologique (*cf. supra* point I) et, surtout, de la spécificité des risques concernés qui, pour certains, concernent directement la situation des individus et des ménages, et pour d'autres, ont trait à l'activité économique et aux biens et peuvent parfois viser des secteurs particuliers (agriculture) ou avoir une dimension localisée (montagne, littoral...) nécessitant une articulation avec l'intervention des acteurs locaux.

Néanmoins, la question se pose de l'adaptation des couvertures actuelles, qui restent dans certains domaines partielles et fragmentées, à l'extension et à la diversification des répercussions de ces risques. Davantage que leur architecture institutionnelle, ce sont surtout les principes et la logique économique des assurances sociales, et plus largement de la

⁶⁹ G. Chevrollier et M. Vogel, Rapport de la mission d'information du Sénat sur la sécurité sociale écologique, mars 2022.

⁷⁰ É. Laurent, L'État social-écologique : généalogie, philosophie, applications, *L'économie politique*, n°83, 2019.

protection sociale, qui semblent pouvoir inspirer la réflexion sur leurs perspectives d'évolution dans le contexte d'une « stratégie d'adaptation ».

En effet, la protection sociale a pour caractéristique générale d'offrir, pour des « risques de l'existence » politiquement et socialement reconnus comme devant être mutualisés, des couvertures qui, même lorsqu'elles ont eu pour point de départ des affiliations professionnelles, ont eu tendance, certes progressivement et avec des limites notables, à se généraliser en s'inscrivant dans le cadre de solidarités élargies⁷¹. Ces couvertures reposent sur des adhésions rendues, sauf exceptions (pour certains travailleurs indépendants ou formes d'assurance complémentaire santé) obligatoires, et sont financées par le versement de cotisations ou de contributions globalement proportionnelles aux revenus, voire légèrement progressives. Elles sont complétées, à des fins de redistribution, par des mécanismes de calcul (planchers, plafonds, validations de périodes non cotisées ...), et un large ensemble de prestations « non contributives » (prestations familiales, minima sociaux...), dont le financement repose aussi sur des impôts affectés ou des subventions du budget de l'État.

Ces couvertures obligatoires reposant sur l'intervention de la puissance publique et des solidarités élargies ont des fondements sociaux, mais également économiques, qui sont largement transposables à la nécessaire « adaptation » à des risques environnementaux devenant plus nombreux et plus « catastrophiques », quelles que soient par ailleurs les politiques « d'atténuation » mises en œuvre (*cf. infra* point III). Leur logique économique est en effet de répondre à des incertitudes, défauts d'information et enjeux de redistribution qui ne peuvent être pris en compte ni dans le cadre du marché des assurances individuelles, ni, souvent, dans le seul cadre de couvertures collectives à champ restreint. Elles ont aussi un rôle économique de stabilisation des revenus en cas de recul de l'activité, et, de plus en plus, une fonction d'offre de services en nature, notamment en termes de prévention ou d'accompagnement des bénéficiaires de prestations⁷².

À cet égard, les actuels dispositifs socialisés d'accidents du travail-maladies professionnelles et d'aide aux personnes fragiles se heurtent, face à la montée des risques d'origine écologique, à des limites patentées en termes « d'universalisation » de leur champ comme de leurs bénéficiaires, et le recours à des financements ou des fonds spécifiques en réaction à des événements graves surgissant dans l'actualité ne saurait dispenser d'une réflexion plus globale sur leur évolution.

⁷¹ M. Elbaum, *ibid.*

⁷² HCFiPS, Rapport d'étape sur la clarification et la diversification du financement des régimes de protection sociale, juin 2013.

L'articulation pensée précédemment entre assurances privées, pour partie facultatives et tarifées en fonction du risque, et interventions publiques se trouve par ailleurs largement percutée lorsque l'on considère l'extension des risques environnementaux, en particulier climatiques, à l'aune de la logique des risques sociaux. En effet :

- la « myopie » des individus et des acteurs économiques (entreprises, exploitants agricoles) face à des phénomènes de long terme dont la réalisation peut être extrêmement variable d'une année à l'autre est spontanément de nature à conduire à des comportements de sous-assurance ;
- les incertitudes très importantes concernant à la fois la matérialisation, l'ampleur, la diversité des conséquences et les coûts associés aux risques d'origine environnementale peuvent rendre l'évaluation de la sinistralité difficile *ex ante* pour les assureurs et les conduire à une élévation des primes « par précaution » en vue de la constitution de provisions allant au-delà des besoins effectifs ;
- la survenue de manifestations de ces risques de forme inédite ou d'intensité exceptionnelle peuvent les rendre en tout état de cause impossibles à prendre en compte par les polices d'assurance habituellement souscrites et nécessitent le recours à des filets de sécurité publics de niveau national, de plus en plus largement et fréquemment sollicités ;
- les expositions supérieures de certaines catégories d'individus ou d'entreprises peuvent d'un autre côté aboutir à des mécanismes de « sélection des risques » conduisant à l'incapacité d'obtenir, dans certaines zones géographiques ou pour certaines activités, des contrats à des tarifs qui ne soient pas prohibitifs, ce qui devrait classiquement conduire, comme dans le cas de l'assurance santé, à une intervention publique rendant l'assurance universelle et obligatoire, assortie d'une tarification indépendante des caractéristiques liées au risque ;
- cette complexité et ces incertitudes en termes d'assurabilité se trouvent accrues par l'absence d'indépendance et les corrélations susceptibles d'exister entre les différents risques, qui mettent souvent simultanément en jeu, lorsqu'ils ont une origine environnementale, plusieurs types de garanties et de branches (habitation, véhicules, poursuite de l'activité économique, voire santé...), ainsi que la situation de groupes entiers d'assurés (filiales agricoles ou touristiques, bassins d'emploi et de vie concernés par un sinistre industriel, départements touchés par la sécheresse...); ils peuvent d'ailleurs se trouver eux-mêmes à l'origine d'autres risques (canicule suivie de sécheresse, puis d'orages et d'inondations ; événements

climatiques induisant des pollutions ou des accidents industriels), et donner lieu à des répercussions en chaîne, parfois dans la durée (sur l'activité des entreprises, la valeur des actifs ou des biens dans des zones devenant inconstructibles...);

- l'extension des risques environnementaux induit enfin des enjeux de redistribution qui deviennent très importants, à la fois entre secteurs d'activité, zones géographiques, grandes et petites entreprises, ménages aisés et modestes : dans ce cadre, seuls des dispositifs publics d'aide à l'assurance (du type complémentaire santé solidaire), mais aussi d'indemnisation modulés en fonction de critères redistributifs et faisant appel à la solidarité nationale, sont susceptibles d'y répondre.

Les réformes en cours de l'indemnisation des catastrophes naturelles et des calamités agricoles tiennent pour partie compte de ces critères, mais de façon partielle (pas d'assurance de base obligatoire, pas de tarification à portée redistributive, pas d'harmonisation systématique de la pratique des assureurs et maintien d'un lien, lui-même variable, entre indemnisations « catastrophiques » et polices souscrites), et avec des frontières et des juxtapositions qui restent complexes. Elles n'exempteront pas à terme d'une réflexion plus générale sur les modalités d'une « universalisation » accrue de ces couvertures et des financements associés.

Dans cette perspective, sont aussi à prendre en compte d'éventuels phénomènes « d'aléa moral » (imprudences induites par la certitude d'une indemnisation, par exemple en matière de construction dans des zones menacées ou d'emploi inadapté de produits contaminants...), le développement d'une offre abordable de mise en sécurité, de conseil et d'expertise, ainsi que le rôle indispensable de suivi et d'accompagnement des collectivités territoriales au niveau local.

En termes de couverture, l'enjeu de l'adaptation aux risques d'origine environnementale se rapproche donc par certains aspects de celui relatif à la perte d'autonomie, qui implique d'allier généralité des prises en charge, suivi individualisé et intervention combinée de plusieurs acteurs, mais qui, peut-être en partie de ce fait, n'a pas trouvé aujourd'hui de solution pérenne à la hauteur nécessaire.

III. Les enjeux pour la protection sociale des politiques d'atténuation des risques environnementaux : l'appui à la mutation des emplois et la prise en compte de nouvelles formes d'inégalités et de pauvreté

Au-delà des politiques d'adaptation auxquelles elle se trouvera forcément associée, la protection sociale a aussi pour vocation d'accompagner et de faciliter, comme elle l'a fait depuis la fin du 19^e siècle et encore davantage à partir de 1945, puis du premier choc pétrolier, les mutations du modèle économique devenues inéluctables ou souhaitables. Dans cette perspective, c'est donc un point appui indispensable aux politiques « d'atténuation » qui sont et seront mises en œuvre tant du côté des risques climatiques (réduction des émissions de gaz à effet de serre dans le cadre d'une stratégie de « décarbonation ») que d'autres risques d'origine environnementale (utilisation des pesticides et des substances nuisibles, qualité de l'alimentation, pollutions industrielles et agricoles...).

Au sens le plus large, cette contribution de la protection sociale passe à l'évidence par les politiques de santé publique, ainsi que par la gestion des divers segments du système de santé⁷³ ou celle des organismes de protection sociale⁷⁴. Ces sujets ne seront toutefois pas évoqués ici, seules étant abordées les relations entre la « transition écologique » et le contenu des dispositifs sociaux susceptibles de la conforter, au travers de deux aspects : les apports possibles de la protection sociale à la mutation des emplois et les répercussions sur les inégalités et la pauvreté de la modification des modes de production et de consommation.

Dans ces deux domaines, la protection sociale a des « techniques » d'intervention à l'œuvre aujourd'hui comme par le passé, mais dont la réussite peut être questionnée avec le recul, ce qui conduit *a fortiori* à s'interroger sur l'adéquation des réponses aux enjeux soulevés par l'indispensable accélération des politiques de transition.

III.1. Quels apports des politiques de protection sociale à la mutation des emplois ?

En dépassant une nouvelle fois les frontières strictes des comptes de la protection sociale (CPS)⁷⁵, les réflexions sur les apports potentiels de la protection sociale à la mutation des emplois concernent à la fois le « modèle économique » des emplois susceptibles d'être développés dans le cadre de la transition écologique et les conséquences pour les travailleurs des restructurations économiques engagées.

⁷³ The Shift Project, *ibid.*

⁷⁴ A. Berthe et alii, *ibid.*

⁷⁵ Les CPS recensent dans le risque « Emploi » les prestations ayant trait au chômage et aux préretraites d'une part, aux dispositifs de formation, d'insertion et de réinsertion professionnelles d'autre part, mais pas les dépenses socio-fiscales, à commencer par les exonérations de charges sociales mises en œuvre en faveur de l'emploi.

III.1.1. Des emplois, quels emplois ?

Le repérage des emplois de « l'économie verte », et encore davantage de ceux qui sont et seront impliqués dans la transition écologique est en soi un défi, sur lequel se penchent statisticiens et économistes.

Le service des données et études statistiques (SDES) du Commissariat général au développement durable a ainsi recensé, sur la base d'une approche par métier réalisée dans le cadre de l'Observatoire national des emplois et métiers de l'économie verte (Onemev), près de 4 millions de professionnels concernés en 2018 (soit 14,5% des emplois), dont 140 000 dans des « métiers verts » visant à protéger directement l'environnement et 3,8 millions dans des métiers dits « verdissants », définis comme ceux dont les compétences évoluent pour intégrer les enjeux environnementaux⁷⁶. La majorité des « métiers verts » relèvent d'une part de la production et de la distribution d'énergie et d'eau, d'autre part de l'assainissement et du traitement des déchets, auxquels s'ajoute un ensemble de professions dans le secteur de la protection de la nature et de l'environnement. Les métiers dits « verdissants » sont à la fois plus difficiles à identifier et d'une grande diversité, y compris dans leurs filières de formation, relevant de domaines d'activités à la fois liés au bâtiment (37 %), à l'industrie, aux transports, à l'agriculture-sylviculture, ainsi qu'à la recherche-développement, au tourisme et à l'animation.

Ces deux ensembles de métiers se caractérisent par une proportion d'ouvriers et de titulaires de diplômes de niveau CAP/ BEP plus élevée que la moyenne des emplois, et, de façon peu intuitive, par une évolution entre 2013 et 2018 moins favorable que celle de l'emploi total (respectivement -4,5 % pour les professions vertes et + 0,7 % pour les métiers verdissants, contre +1,2 % pour l'ensemble des professions) : seuls les professionnels plus diplômés de la protection de l'environnement et du traitement des pollutions, du contrôle qualité, et du tourisme et de l'animation ont connu pendant cette période une progression très affirmée (+9 à +18 % sur 5 ans).

En termes de projections pour l'avenir, les exercices réalisés, principalement centrés sur l'atténuation du changement climatique, sont de leur côté pluriels quant à leurs hypothèses, leurs horizons (2030 pour le scénario « bas carbone » de France Stratégie et de la Dares, 2050 pour le Shift Project et l'Ademe) et leurs méthodes : prenant pour référence des « scénarios de décarbonation » différents, ils peuvent ou non reposer sur un bouclage macroéconomique préalable (Ademe, France Stratégie), tenir plus ou moins compte des emplois détruits en

⁷⁶ Service des données et études statistiques (Sdes), Métiers verts et verdissants : près de 4 millions de professionnels en 2018, Données et études statistiques, décembre 2021.

regard des emplois créés du fait de la transition, et aller plus ou moins loin dans la désagrégation des secteurs, des filières et des métiers : si le Shift Project anticipe par exemple des pertes d'emplois nettes dans le secteur du logement « après décarbonation », l'exercice de prospective des métiers conduit par la Dares et France Stratégie attribue à la construction l'essentiel des créations d'emploi induites par un éventuel surcroît d'investissement visant à atteindre la cible souhaitée en matière d'émission de gaz à effet de serre⁷⁷⁷⁸⁷⁹.

III.1.2. Une mobilisation peu évidente de la protection sociale pour soutenir le « modèle économique » des emplois contribuant à la transition écologique

En tout état de cause, la création des emplois attendus du fait de la transition écologique peut ressortir de plusieurs mécanismes : les modifications de l'offre et de la demande induites par des effets prix ou des changements de comportements ; l'impact de la réglementation, qui peut conduire les entreprises à modifier leurs techniques de production et la gamme des produits offerts (par exemple dans l'agriculture/alimentation ou l'industrie automobile) ou donner naissance à des métiers dont les coûts sont répercutés dans les prix des biens et services (mise en conformité et maintenance, contrôle qualité, diagnostics immobiliers et environnementaux...). S'y ajoutent les aides publiques à certaines formes d'activités ou d'emplois visant à conforter leur « modèle économique » au motif des « externalités » économiques ou de l'intérêt social qu'elles comportent.

À côté des financements liés aux plans d'investissement public et aux subventions directes aux opérateurs, c'est sur ce terrain que la protection sociale a par le passé été largement sollicitée pour appuyer le développement de certaines catégories d'emplois, et ce par deux voies principales (et parfois combinées) : les exonérations de charges sociales employeur et les contrats aidés de la politique de l'emploi. Mais, dans les deux cas, les évolutions de ces dispositifs rendent désormais peu probables leur mobilisation en vue du soutien au développement d'emplois ciblés sur la transition écologique, bien que certains de ces emplois puissent peiner, notamment lorsqu'ils relèvent d'acteurs associatifs ou non marchands, à être créés et rémunérés de façon suffisamment attractive, de façon là encore assez comparable aux métiers de l'aide aux personnes dépendantes ou fragiles.

⁷⁷ Dares et France Stratégie, Les métiers en 2030, Rapport du groupe Prospective des métiers et qualifications, mars 2022.

⁷⁸ Shift project, L'emploi, moteur de la transformation bas carbone dans le cadre du plan de transformation de l'économie française, Rapport final, décembre 2021.

⁷⁹ Ademe, Transition(s) 2050, *ibid.*

Ainsi, les exonérations de charges sociales, dont le montant total (hors exemptions d'assiette) devrait atteindre 66,2 Md€ en 2022, sont désormais composées à plus de 85 % d'allègements généraux en faveur des bas et moyens salaires, suite à leur renforcement en 2018 en contrepartie de la suppression du crédit d'impôt compétitivité emploi (CICE), puis à l'intégration dans leur champ en 2019 des cotisations de retraite complémentaire et des contributions d'assurance chômage⁸⁰. Il s'agit donc d'un dispositif extrêmement étendu d'aide aux emplois dont la rémunération n'excède pas 1,6 SMIC, avec même, au-delà des paliers à 2,5 puis 3,5 SMIC⁸¹, et qui a pu être considéré soit comme un barème de cotisations employeur devenu structurellement progressif, soit comme un mode de subventionnement extrêmement général et coûteux. Les dispositifs d'exonération ciblés sur l'emploi ou l'insertion et destinés à certains publics, territoires ou secteurs d'activité⁸² sont au contraire plutôt présentés comme en voie de réduction progressive, hormis pour les employeurs non éligibles aux allègements généraux et pour des activités particulières dans les secteurs maritime, agricole (travailleurs occasionnels, jeunes chefs d'exploitation), artistiques (artistes-auteurs), de la presse, des jeunes entreprises innovantes ou, plus massivement, de l'aide aux personnes fragiles⁸³.

Il apparaît à cet égard peu envisageable que ce type de dispositif soit réactivé à une échelle importante pour favoriser le développement d'emplois liés à la transition écologique, dont le champ et les contours sont incertains et qui peuvent donner lieu à d'importants effets d'aubaine.

Les contrats en alternance ou aidés (dont certains ne bénéficient plus, depuis l'extension des allègements généraux, d'exonérations spécifiques des charges patronales⁸⁴) ont quant à eux à la fois pour objet de soutenir l'emploi au travers de dispositifs partiellement

⁸⁰ Direction de la sécurité sociale, Présentation des mesures de réduction et d'exonération de cotisations et contributions ainsi que de leur compensation, Annexe 4 du projet de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS) 2023.

⁸¹ Ces allègements généraux des cotisations employeur sont composés d'une réduction générale dégressive jusqu'à 1,6 SMIC, applicable depuis 2005, qui permet d'exonérer au niveau du SMIC la totalité des cotisations et contributions obligatoires prélevées sur l'ensemble des salaires ; d'une réduction de 1,8 point des cotisations d'allocations familiales sur toutes les rémunérations inférieures à 1,6 SMIC en 2015 et 3,5 SMIC depuis 2016 versées par les employeurs éligibles à la réduction générale dégressive ; d'une réduction de 6 points des cotisations d'assurance maladie sur toutes les rémunérations inférieures à 2,5 SMIC versées par les employeurs éligibles à la réduction générale dégressive, applicable depuis le 1er janvier 2019. S'y ajoute

⁸² Hors allègements en faveur des heures supplémentaires et mesures exceptionnelles liées aux crises sanitaire et internationale, qui ont en principe vocation à être temporaires.

⁸³ C. Carbonnier, B. Palier, M. Zemmour, Exonérations ou investissement social ? Une évaluation du coût d'opportunité de la stratégie française pour l'emploi, LIEPP Working Paper, n°34, novembre 2014.

⁸⁴ C'est le cas notamment des allègements applicables aux structures d'insertion par l'économie, aux contrats d'apprentissage et de professionnalisation et aux contrats aidés du secteur non marchand, à l'exception de ceux signés par des employeurs publics.

déroatoires et soutenus financièrement⁸⁵, et de favoriser la qualification, l’insertion ou la réinsertion des « publics cibles » de la politique de l’emploi (jeunes, chômeurs, bénéficiaires de minima sociaux...), en assortissant leur embauche de mesures de formation, plus ou moins qualifiantes selon les dispositifs, ou d’un accompagnement professionnel. Leur contribution à la transition écologique, si elle n’est pas nulle, risque cependant de demeurer limitée à l’avenir. Seuls 3 % des « métiers verts » et 4% des métiers « verdissants » étaient ainsi en 2018 exercés dans le cadre de contrats d’apprentissage ou de stages, et c’est seulement pour l’entretien des espaces verts que cette proportion devient significative (10 %) ⁸⁶. Si, du côté du secteur non marchand, les « parcours emploi-compétences » (PEC)⁸⁷ des jeunes ou des personnes en difficulté recrutées dans ce cadre concernaient en 2020 dans 6% des cas l’entretien d’espaces verts et dans 2 % le nettoyage d’espaces urbains⁸⁸, leur recentrage sur les publics les plus en difficulté (hors élargissement lié à la crise sanitaire), et surtout la priorité générale donnée par la politique de l’emploi aux contrats d’alternance, notamment l’apprentissage⁸⁹, ne rendent guère probable leur utilisation pour conforter le modèle économique d’emplois contribuant à la transition écologique dans le secteur non marchand.

Ce seraient donc avant tout, à ce stade, ces parcours en contrats qualifiants ou les formations destinées aux demandeurs d’emploi qui pourraient contribuer, de façon très indirecte, à un objectif de soutien aux emplois « verts » dont le modèle économique a du mal à émerger, mais seule une action résolue, mâtinée d’une réorientation, permettrait sans doute d’y parvenir à la hauteur nécessaire. Un « coup de pouce » ponctuel aux recrutements verts a certes été donné depuis 2020, au travers d’une aide à l’embauche ciblée sur les métiers de la transition écologique : le Volontariat territorial en entreprise vert (VTE vert) permet ainsi aux chefs d’entreprises petites ou moyennes de recruter des étudiants en alternance ou des jeunes diplômés pour leur confier des missions contribuant à l’amélioration de la performance

⁸⁵ L’Insee a notamment revu ses estimations d’emploi au premier trimestre 2022 pour y intégrer les contrats en alternance.

⁸⁶ Sdes, *ibid.*

⁸⁷ En 2020, les contrats aidés hors alternance étaient de deux types : les parcours emploi compétences (PEC) dans le secteur non-marchand, dont le coût est pris en charge en moyenne à 50% par les pouvoirs publics et à 65% pour les « PEC Jeunes » ; les contrats uniques d’insertion - contrats initiatives emploi (CUI-CIE), dans le secteur marchand, dont le bénéfice avait été réservé aux DROM, puis rouvert aux jeunes dans le cadre du plan « un jeune, une solution ».

⁸⁸ D. Euzéat, En 2020, les contrats aidés remobilisés face à la crise sanitaire, Dares Résultats, n° 55, octobre 2021.

⁸⁹ Dares, Les synthèses du site des politiques de l’emploi et de la formation professionnelle de la DARES, juillet 2022.

environnementale⁹⁰, mais ce dispositif réservé aux diplômés a vocation à rester assez confidentiel (1000 embauches prévues à ce jour).

On peut enfin noter qu'un dernier type d'instrument, qui se veut plus global et plus novateur, a été lancé en 2018-2019, d'abord dans le cadre d'une expérimentation : il s'agit des contrats de transition écologique (CTE)⁹¹, intégrés en 2021 dans le dispositif des contrats de relance et de transition écologique (CRTE) financés par le Plan de relance, qui, se voulant un outil de contractualisation plus large et universel, ont pour ambition d'accompagner les élus locaux dans leurs projets d'activation des leviers environnementaux, économiques et sociaux de la transition. Ces contrats, passés entre l'État et les collectivités territoriales pour une durée de six ans, veulent ainsi promouvoir une approche intégrée des enjeux liés à la transition écologique et de la cohésion sociale sur les territoires⁹². Sous réserve des résultats d'une évaluation à venir, l'appréciation de l'impact, notamment sur l'emploi, des divers projets inclus dans la contractualisation semble toutefois assez peu présente dans la démarche.

Le champ et les objectifs souvent fluctuants des contrats relevant de la politique de l'emploi, ainsi que la place prépondérante donnée aux exonérations générales de cotisations employeur dans les dispositifs d'aide à l'emploi rendent donc leur mobilisation peu probable pour consolider de façon spécifique, et à la hauteur des enjeux, le « modèle économique » des emplois susceptibles d'être développés dans le cadre de la transition écologique. Comme cela a été évoqué à propos de l'aide aux enfants ou aux personnes en perte d'autonomie, on peut se demander si le montant de ces aides, dû à une extension très large et à une conditionnalité limitée, ne devrait pas, au moins partiellement, être mis en regard d'un financement public direct, notamment dans le secteur non marchand, d'emplois « de qualité », répondant aux besoins écologiques et sociaux issus des transitions économique et démographique⁹³.

III.1.3. Un accompagnement des travailleurs touchés par les restructurations économiques à questionner

Comme le développement de certaines formes d'emplois, l'accompagnement des mutations économiques, et en particulier l'atténuation de leurs conséquences sociales pour les travailleurs touchés par des restructurations d'activité, est l'un des soubassements des politiques de protection sociale (au sens large) suivies dans le domaine de l'emploi.

⁹⁰ Ministère de l'économie et des finances et de la souveraineté industrielle et numérique, Plan de relance, Aide Volontariat Territorial en Entreprise Vert (VTE Vert), mars 2022.

⁹¹ Ministère de la transition écologique et solidaire, Les contrats de transition écologique, Dossier de presse, juillet 2019.

⁹² Agence nationale de la cohésion des territoires, Le CRTE, un contrat au service des territoires, 2021.

⁹³ C. Carbonnier, B. Palier, M. Zemmour, *ibid.*

C'est cette préoccupation qui a largement inspiré la création en 1958, hors du cadre de la Sécurité sociale, du régime d'assurance chômage à gestion paritaire qu'est l'Unedic, puis lors de la montée du chômage intervenue à partir de 1974 et d'abord perçue comme un phénomène temporaire, d'une mesure telle que l'allocation supplémentaire d'attente (ASA), qui allait jusqu'à garantir aux licenciés économiques 90 % de leur rémunération brute⁹⁴.

La principale voie historiquement utilisée pour gérer les conséquences sociales des restructurations a toutefois été le recours aux préretraites, d'abord et déjà, dès les années 1950 pour les industries du charbon et de l'acier, puis de façon plus générale à partir de 1963, avec la création du Fonds national de l'emploi (FNE) et de son allocation spéciale (AS-FNE), préretraite ouverte à partir de l'âge de 56 ans pour « accompagner » les licenciements économiques⁹⁵. Ces dispositifs, qui ont pris place dans une économie où les secteurs dynamiques prenaient le relais de secteurs déclinants, se sont élargis au début des années 1980 pour inciter au départ de salariés seniors compensé par l'embauche de jeunes (contrats de solidarité préretraite). Ils ont été, compte tenu de leur coût, considérablement revus à la baisse à partir du milieu des années 1980, mais concernaient encore plus de 500 000 personnes en 2003, dont plus de 100 000 dans le cadre de préretraites publiques, et plus de 400 000 au titre d'une « dispense de recherche d'emploi » (DRE) permettant aux demandeurs d'emploi âgés de continuer à être indemnisés sans être obligés de rechercher activement un emploi⁹⁶. C'est à partir de la réforme des retraites de 2003 qu'un coup d'arrêt est progressivement porté à ces mesures, l'allongement des durées d'activité prévu dans le cadre des réformes successives des retraites (2010, puis 2014) étant accompagné de leur suppression (en 2011-2012 pour l'allocation spéciale du FNE comme pour les DRE).

Seules subsistent aujourd'hui, au sein des dispositifs publics, les préretraites spécifiques des travailleurs de l'amiante (*cf. supra* point II), la reconnaissance limitée de certains facteurs de pénibilité⁹⁷ et la possibilité d'une retraite anticipée « pour carrière longue », ouverte à partir de 2003 aux travailleurs de plus de 58 ou 60 ans justifiant d'une longue durée de cotisation et ayant commencé à travailler avant l'âge de 16 ou 20 ans. S'y ajoutent les éventuelles « préretraites maison » financées entièrement par les entreprises et le recours, qui peut parfois être détourné, à la procédure de « rupture conventionnelle » du contrat de travail

⁹⁴ C. Daniel, C. Tuschziner, L'État face aux chômeurs, Flammarion, 1999.

⁹⁵ M. Elbaum, Les politiques de l'emploi depuis trente ans, Données sociales, 1987.

⁹⁶ Dares, Les cessations anticipées d'activité au fil du temps, 2019.

⁹⁷ Les critères pris en compte au titre des mesures de « compensation » de la pénibilité ont été ramenés à six depuis octobre 2017, dont le bruit et les températures extrêmes, sachant que cette liste serait susceptible d'évoluer à l'occasion des discussions sur la réforme des retraites.

qui, ouvrant droit à l'indemnisation du chômage, a concerné en 2021 pour près d'un cinquième des salariés âgés de 50 ans et plus, avec un « ressaut » pour les 57 à 59 ans⁹⁸.

Ce bref retour en arrière montre que, contrairement à ce qui s'était passé dans les années 1960 et jusqu'au milieu des années 1980, ce sont aujourd'hui sur les seuls dispositifs dits « d'accompagnement des restructurations », qu'il faut tabler pour atténuer les conséquences au plan social des mutations lourdes d'activité ou de techniques de production susceptibles d'intervenir dans certaines entreprises, notamment de l'industrie et des transports (automobile, chimie, aviation civile, transports routiers...) mais peut-être aussi des services, massivement concernées par la transition vers un modèle « bas carbone » ou, plus généralement, respectant mieux l'environnement. Ces dispositifs comportent principalement⁹⁹ des « congés de reclassement », d'une durée de 4 à 12 mois, intégralement pris en charge par les entreprises de 1000 salariés ou plus, et des « contrats de sécurisation professionnelle » (CSP) pour les entreprises de moins de 1 000 salariés ou en dépôt de bilan : obligatoirement proposés aux licenciés économiques ayant des droits suffisants pour prétendre aux allocations de chômage, ils donnent lieu au versement d'une allocation égale à 75 % du salaire brut pendant 12 mois¹⁰⁰, ainsi qu'à des mesures d'appui au projet professionnel ou de formation, dont certaines peuvent être aidées par l'État¹⁰¹.

L'impact de ces mesures est difficile à apprécier, dans la mesure où les congés de reclassement financés par les entreprises ne donnent pas lieu à un suivi statistique, et compte tenu de l'ampleur des variations conjoncturelles que connaît, avec la crise sanitaire puis internationale, le marché du travail dans les années récentes. Une étude de la Dares avait montré¹⁰² un effet différentiel favorable du CSP sur le retour à un emploi durable de la cohorte des licenciés économiques du deuxième trimestre 2015, mais celui-ci ne concernait néanmoins que 41 % d'entre eux deux ans plus tard¹⁰³, sachant que les travailleurs âgés sujets à de tels licenciements ont fréquemment tendance à connaître un chômage de longue durée.

⁹⁸ T. Paloc, Les ruptures conventionnelles en 2021, Dares Résultats, n°37, août 2022.

⁹⁹ Les plans de sauvegarde de l'emploi homologués, de même que les accords de rupture conventionnelle collective possibles depuis 2018, sont en principe appelés à comporter diverses autres mesures visant à faciliter l'accompagnement et le reclassement des salariés (mobilité, formation, actions de reconversion ou de soutien à la reprise d'activités...).

¹⁰⁰ Pour les salariés ayant au moins un an d'ancienneté, sachant que pour les salariés de moins d'un an d'ancienneté, l'allocation est calculée selon les mêmes modalités que l'ARE et versée pour une durée équivalente.

¹⁰¹ J. Ghrairi, Les dispositifs publics accompagnant les ruptures collectives de contrat de travail en 2018, Dares Résultats, n°45, décembre 2020.

¹⁰² J. Ghrairi, Les dispositifs publics accompagnant les ruptures collectives de contrat de travail en 2020. Davantage de recours en raison de la crise sanitaire, Dares Résultats, n°3, janvier 2022.

¹⁰³ J. Ghrairi, Les salariés licenciés pour motif économique. Le contrat de sécurisation professionnelle de 2015 a-t-il accéléré le retour à l'emploi durable de ses bénéficiaires ?, Dares Analyses, n°1, janvier 2020.

Si l'impact des restructurations liées à la transition écologique (et éventuellement amorcées par les répercussions de la crise internationale sur les prix de l'énergie) devait être dans les années à venir de grande ampleur et concentré sur quelques générations de travailleurs, ces outils d'accompagnement et leur articulation avec l'indemnisation du chômage devraient immanquablement être questionnés. Et il ne semble pas que le dispositif Transitions Collectives (Transco) créé en janvier 2021 et qui vise, en anticipant les mutations économiques dans un cadre collectif, à favoriser pour les salariés dont l'emploi est fragilisé une reconversion programmée vers un métier porteur au plan local¹⁰⁴¹⁰⁵, soit de nature à répondre massivement à ces besoins.

III.2. Des politiques de redistribution à revisiter : un enjeu essentiel pour la protection sociale face au risque de formes renouvelées d'inégalités et de pauvreté

Au-delà des seules questions liées à l'emploi, l'enjeu majeur pour la protection sociale, et, plus largement, pour les politiques socio-fiscales, est d'appréhender et de compenser les possibles répercussions des politiques de transition écologique sur les inégalités et la pauvreté, dont la réduction *via* la redistribution est un objectif central. Cela peut sembler paradoxal, dans la mesure où les risques environnementaux pèsent eux-mêmes davantage sur les ménages pauvres ou modestes, mais la transition peut de son côté avoir des effets sur leur pouvoir d'achat, et en particulier sur les prix relatifs de certaines consommations (énergie, alimentation...), qui sont de nature à peser sur les conditions de vie de ces ménages, alors même que leurs capacités de choix sont, du moins à court terme, fortement contraintes.

Ces effets potentiels, dont la crise internationale due à la guerre en Ukraine peut être vue, sous une forme aiguë et dans une temporalité non maîtrisée, comme une sorte de « laboratoire », questionnent à la fois la mesure usuelle des inégalités, centrée sur les revenus et les niveaux de vie, mais aussi et surtout l'adaptation du contenu et du mode d'indexation des prestations sociales à des formes renouvelées d'inégalités et de pauvreté, fortement ressenties par la population et, qui plus est, peuvent varier selon les lieux et les modes de vie.

Cette adaptation peut être considérée comme le principal défi auquel doit répondre la protection sociale dans le cadre d'une « stratégie d'atténuation » des risques environnementaux, dans la mesure où, comme on l'a vu à propos du cas particulier de la

¹⁰⁴ Ministère de l'économie et des finances et de la souveraineté industrielle et numérique, Plan de relance, Transitions Collectives (Transco), mars 2022.

¹⁰⁵ Financé dans le cadre du Plan de relance, il est composé de deux volets, le maintien de 90% de la rémunération pour le suivi d'une formation de reconversion pouvant aller jusqu'à 24 mois et un congé de mobilité, cofinancé par l'employeur et l'État.

fiscalité écologique (*cf. supra* point I), la conduite d'une « transition juste »¹⁰⁶ apparaît comme la condition nécessaire de son acceptation et de sa réussite.

III.2.1. Des impacts potentiellement ambigus, multiples et diffus de la transition écologique sur les inégalités et la pauvreté

Invoquer les risques d'accroissement des inégalités et de la pauvreté à propos de la transition écologique peut sembler paradoxal, dans la mesure où les risques d'origine environnementale affectent davantage, et sont susceptibles d'affecter plus encore à l'avenir, les ménages pauvres ou modestes, tandis que leur contribution à l'émission de gaz à effet de serre reste sensiblement inférieure à celle des ménages aisés.

Comme le rappelle à cet égard Dominique Bourg, « le recouvrement entre des inégalités sociales classiques et des inégalités environnementales est un phénomène aussi répandu qu'ancien »¹⁰⁷. Ce recouvrement concerne au premier chef l'exposition à des dangers environnementaux « pouvant porter atteinte au confort, à la santé et même à la vie de ceux qui la subissent »¹⁰⁸ : surexposition aux pollutions, nuisances ou accidents sur les lieux de travail et sur les lieux de vie proches de zones industrielles, mais aussi conséquences plus dommageables des tempêtes, du gel ou des grandes chaleurs pour les habitants de logements de moindre qualité, moins bien isolés ou moins bien entretenus¹⁰⁹. Il convient certes selon l'auteur de distinguer les inégalités environnementales à dimension locale des « inégalités écologiques globales » liées par exemple au changement climatique, qui interagissent avec les disparités à la fois sociales et géographiques. À titre d'exemple, l'étude précitée de l'Insee et de Météo France souligne ainsi que près d'1,2 million de personnes pauvres, sans même compter celles qui sont sans domicile ou en habitat insalubre, résident dans des territoires particulièrement exposés aux anomalies de chaleur dans les années à venir¹¹⁰. *A contrario*, et même si ces estimations appellent des précautions, « l'empreinte carbone »¹¹¹ des 10 % des

¹⁰⁶ É. Laurent, La transition juste, un nouvel âge de l'économie et de l'environnement, Revue de l'OFCE, n°165, 2020/1.

¹⁰⁷ D. Bourg, Inégalités sociales et écologiques, Une perspective historique, philosophique et politique, Revue de l'OFCE, n°165, 2020/1.

¹⁰⁸ D. Bourg, *ibid.*

¹⁰⁹ R. Le Saout, B. Mesqui, J.-P. Rathle, Le parc de logements par classe de performance énergétique au 1er janvier 2022, Observatoire national de la rénovation énergétique, juillet 2022.

¹¹⁰ C. Fontès-Rousseau, R. Lardellier, J.-M. Soubeyroux, *ibid.*

¹¹¹ L'empreinte carbone représente la quantité de gaz à effet de serre (GES) induite par la demande finale (ici des ménages), que les biens ou services consommés soient produits sur le territoire national ou importés. Elle provient à la fois des émissions directes de GES des ménages (principalement liées à la combustion des carburants des véhicules particuliers et la combustion d'énergies fossiles pour le chauffage des logements,) de celles issues de la production intérieure de biens et de services destinés à leur consommation et de celles associées aux biens et services importés.

ménages français les plus aisés serait environ deux fois plus importante que celle des 10 % les plus pauvres, et même près de quatre fois en tenant compte du nombre des individus qui les composent¹¹².

Les individus ou ménages du bas de l'échelle des revenus devraient donc en principe avoir davantage à gagner qu'à perdre des politiques de transition vers un modèle économique plus respectueux de l'environnement et tentant d'atténuer le réchauffement climatique. Or, la situation est à l'évidence plus complexe, générant des inquiétudes, des réticences, voire un rejet d'une part significative d'entre eux. En effet :

- du côté des inégalités de revenus, certains scénarios de transition peuvent impliquer des restructurations d'activité et d'emploi plus prononcées et concentrées dans le temps que d'autres sentiers d'évolution¹¹³, avec le risque que certains travailleurs, notamment les moins qualifiés, connaissent un déclassement professionnel ou un chômage durable accroissant les écarts entre les gagnants et les perdants de ces recompositions (*cf. supra* point III.1) ;
- les impacts sociaux et environnementaux des politiques budgétaires et des investissements publics sont rarement considérés de concert, et les choix éclairés de façon explicite¹¹⁴ ;
- certaines expériences conduites par le passé en matière de politiques de l'eau, de gestion des déchets ou de biodiversité ont pu s'en tenir à des considérations formelles d'équité et demander un « effort environnemental » au moins équivalent, voire supérieur, aux ménages modestes¹¹⁵;
- même sans recours à la fiscalité, la transition écologique peut entraîner ou accentuer l'augmentation du prix relatif des consommations qui pèsent davantage dans le budget des ménages modestes, au premier rang desquelles les dépenses liées au logement (22 % des dépenses des ménages du premier quintile de niveau de vie), mais aussi dans certains cas à l'alimentation (18 % de leurs dépenses)¹¹⁶ ; une étude réalisée pour le Conseil des prélèvements obligatoires a de son côté montré que, si les factures énergétiques en euros augmentent avec les revenus des ménages,

¹¹² P. Malliet, L'empreinte carbone des ménages français et les effets redistributifs d'une fiscalité carbone aux frontières, *OFCE Policy brief*, n°62, janvier 2020.

¹¹³ Ademe, *Transition(s) 2050*, *ibid.*

¹¹⁴ S. Metayer, S. Postic, L. Kessler, Tackling the climate crisis and social issues jointly, The integration of social considerations into climate budget tagging exercises, *Revue de l'OFCE*, n°176, 2022/1.

¹¹⁵ V. Deldrève, La fabrique des inégalités environnementales en France, *Approches sociologiques qualitatives*, *Revue de l'OFCE*, n°165, 2020/1.

¹¹⁶ E. Demoly, C. Schweitzer, Les ménages les plus modestes dépensent davantage pour leur logement et les plus aisés pour les transports, *Insee Focus*, n°203, septembre 2020.

notamment en matière de carburants, le « taux d'effort énergétique »¹¹⁷ des 20 % des ménages les plus modestes est près de quatre fois plus élevé que celui des 20 % des ménages les plus aisés¹¹⁸ ;

- le mouvement des prix unitaires peut s'accompagner d'une modification des gammes de produits offerts, consécutive à l'évolution des normes environnementales, des techniques de production ou des circuits de commercialisation (qualité et traçabilité des produits alimentaires, remplacement progressif des véhicules thermiques par des véhicules électriques, moindre recours par les enseignes de distribution aux produits importés à bas prix...) ; même si ces réorientations peuvent parfois engendrer des économies (circuits courts), une partie des dépenses individuelles peut alors se trouver induite par des « effets qualité », positifs du point de vue sanitaire et environnemental, mais qui s'imposent aux ménages à budget contraint et réduisent leurs possibilités de choix alternatifs de consommation (loisirs, services...);
- l'application des « normes environnementales » peut enfin directement impliquer des dépenses de remise à niveau ou de renouvellement (équipements électriques, véhicules automobiles), qui représentent des dépenses lourdes et difficiles à assumer pour les ménages ayant déjà des difficultés à couvrir leurs dépenses ou à régler leurs factures.

C'est donc non seulement au niveau des revenus monétaires, mais aussi des consommations et des conditions de vie qu'il faut tenter de prendre en compte les répercussions potentielles, sans doute multiples et diffuses, de la transition environnementale sur le « bien-être » général de la population d'une part, sur les inégalités et la pauvreté d'autre part, ce qui est à la fois moins immédiat à suivre au travers des indicateurs statistiques usuels et difficilement pris en compte par les politiques générales de redistribution.

III.2.2. L'enrichissement de la mesure du pouvoir d'achat et des inégalités : un processus qui évolue en continu sous l'impulsion de la société civile

La capacité des indicateurs statistiques usuels à appréhender les différentes facettes des inégalités et de la pauvreté, et à suivre la façon dont les évolutions économiques peuvent les affecter, est depuis longtemps en débat. Bien avant les sujets liés à la transition écologique, la

¹¹⁷ Ce taux d'effort rapporte le montant des factures énergétiques au niveau de revenu des ménages.

¹¹⁸ M. Clément, A. Godzinski, I. Vincent, Les effets économiques de la fiscalité environnementale sur les ménages et les entreprises, Rapport particulier n°5 pour le Conseil des prélèvements obligatoires, mai 2019.

dynamique propre des dépenses liées au logement d'une part, le poids croissant dans le budget des ménages des dépenses telles que les assurances, les services de télévision et de télécommunication ont conduit les statisticiens à développer, parfois sous l'impulsion de la société civile¹¹⁹¹²⁰, des instruments plus fins et plus différenciés de suivi des niveaux de vie, du pouvoir d'achat et des inégalités sociales.

Ainsi, l'indice des prix à la consommation (IPC), auquel il est parfois reproché de ne pas tenir compte du coût des acquisitions de logement¹²¹, non plus que des incidences sur le coût de la vie de l'apparition des nouveaux biens et services modifiant les normes de consommation¹²², est désormais diffusé annuellement par catégorie de ménages, en fonction notamment des catégories socio-professionnelles et des déciles de niveau de vie ; les études conjoncturelles récentes présentent également des indices mensuels avec ces ventilations, ainsi que des estimations d'IPC par zone de résidence¹²³.

Ces approfondissements sont aujourd'hui sous le feu de l'actualité, en raison des incidences de la guerre en Ukraine sur les conditions d'approvisionnement et les prix de l'énergie qui affectent de façon différenciée, directement ou indirectement (en se répercutant sur les prix des autres produits), les diverses catégories de ménages. Les variations observées en 2022 sont certes, après celles des années 2020 et 2021, d'une ampleur économiquement et socialement exceptionnelle, mais elles sont intéressantes à considérer, dans la mesure où elles pourraient amorcer, en conjonction avec la prise de conscience des enjeux climatiques, une ère de coûts énergétiques élevés et de relocalisation des productions essentielles, caractéristiques de certains scénarios de transition. Et il est à noter que le rapport Quinet de 2008 suggérait déjà, suite au « Grenelle de l'environnement », un suivi spécifique du « coût des dépenses environnementales » pour les ménages, au premier rang desquelles les consommations énergétiques, mais aussi les « consommations durables » ou « écologiquement responsables », qui demeurent encore mal cernées et mal appréhendées aujourd'hui.

¹¹⁹ J. Freyssinet (président), P. Chevalier et M. Dollé (rapporteurs), Rapport du groupe de travail du Conseil nationale de l'information statistique « Niveaux de vie et inégalités sociales », mars 2007.

¹²⁰ A. Quinet (président), N. Ferrari (rapporteur), Rapport de la commission « Mesure du pouvoir d'achat des ménages », février 2008.

¹²¹ D. Blanchet, V. Lin O. Meslin, Évaluer l'impact de l'immobilier sur les niveaux de vie : les principaux éléments du débat, Blog de l'Insee, janvier 2021.

¹²² Insee, Comprendre le calcul du pouvoir d'achat : perceptions individuelles et mesure statistique, Dossier de presse, janvier 2020.

¹²³ C.-M. Chevalier, Selon leurs dépenses d'énergie et d'alimentation, certaines catégories de ménages sont exposées à une inflation apparente pouvant différer de plus d'un point par rapport à la moyenne, Éclairage in Insee, Guerre et prix, Note de conjoncture, juin 2022.

Du côté des inégalités et de la pauvreté, l'évaluation des inégalités « monétaires » de niveau de vie est par ailleurs établie avec des délais¹²⁴, sachant que des « estimations anticipées » sont désormais mises à disposition par l'Insee dans l'année suivant le millésime considéré¹²⁵. Elle est complétée par une batterie d'indicateurs de « pauvreté en conditions de vie », qui reposait depuis 2004 sur 27 items regroupés en quatre dimensions, mais qui, depuis 2020, se concentre sur les 13 items de l'indicateur de « privation matérielle et sociale » retenu en 2017 au niveau communautaire¹²⁶¹²⁷. Le Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale (CNLE) suit également de façon régulière des indicateurs portant sur le taux d'effort des ménages pour leurs dépenses de logement, incluant les charges locatives et les dépenses d'eau et d'énergie liées à l'habitation, ainsi que sur la « précarité énergétique », suivie depuis 2011 par un observatoire national spécifique¹²⁸¹²⁹.

Par ailleurs, les inégalités de niveau de vie après prise en compte de certaines dépenses dites « pré-engagées » (logement, assurances, remboursements d'emprunts, cantines, abonnements téléphone et Internet) font désormais l'objet d'études à partir des enquêtes Budget de famille de l'Insee, dont la dernière remonte toutefois à 2017. Ces dépenses, que l'on considère réalisées dans le cadre d'un contrat « difficilement renégociable à court terme »¹³⁰, ont vu leur poids général s'accroître de cinq points entre 2011 et 2017. Elles sont particulièrement lourdes pour les ménages du bas de la distribution des revenus, avec des écarts qui ont eux aussi eu tendance à s'aggraver, et qui aboutissaient en 2017 à des inégalités de « revenu arbitrable » par unité de consommation presque deux fois supérieures (en termes de rapport inter-déciles) que les seules inégalités de niveau de vie¹³¹.

La prise en compte des « dépenses contraintes » des ménages prête cependant toujours à débat, dans la mesure où, d'une part, la définition des dépenses pré-engagées peut varier selon

¹²⁴ Elle est réalisée à partir de l'enquête Revenus fiscaux et sociaux (ERFS).

¹²⁵ G. Buresi, F. Cornuet, En 2020, les inégalités et le taux de pauvreté monétaire seraient stables, Insee Analyses, n°70, novembre 2021.

¹²⁶ S. Legleye, A. Pla, F. Gleizes, Une personne sur cinq est en situation de pauvreté monétaire ou de privation matérielle et sociale, Insee Focus, n°245, septembre 2021

¹²⁷ Cet indicateur européen comprend notamment des rubriques sur les difficultés à maintenir le logement à bonne température, et de façon désormais agrégée, sur les impayés de loyers ou de factures d'eau, de gaz et d'électricité.

¹²⁸ Comité scientifique du CNLE, Présentation des travaux sur les indicateurs prévus par l'Onpes, novembre 2021.

¹²⁹ Observatoire national de la précarité énergétique (ONPE), Tableau de bord de la précarité énergétique, édition janvier 2022.

¹³⁰ S. Billot, A., Quelle(s) mesure(s) du pouvoir d'achat ?, L'économie française, Comptes et dossiers, Insee Références, édition 2019

¹³¹ P.-Y. Cusset, A. G. Prada-Aranguren, A. Trannoy, Les dépenses pré-engagées : près d'un tiers des dépenses des ménages en 2017, La note d'analyse de France Stratégie, n°102, août 2021.

les études¹³², et où, surtout, elles retracent davantage des dépenses non révisables à court terme que celles qui sont réellement nécessaires aux individus et aux familles pour vivre et travailler au quotidien. Ces dépenses « inévitables » restent pour les statisticiens difficiles à cerner et sujettes à discussion quant au caractère « normatif » et à la référence à choisir pour les apprécier¹³³. Il est clair néanmoins que tant la conjoncture actuelle que la perspective de la transition écologique incitent à poursuivre la réflexion sur la façon de prendre en compte la « contrainte » que représente pour les ménages, notamment modestes, l'évolution du coût de dépenses afférentes aux transports, à l'alimentation ou même à l'habillement.

Dans la lignée de cette préoccupation, l'Observatoire national de la pauvreté (Onpes) a de son côté engagé, à partir du travail de « groupes de consensus » l'élaboration de « budgets de référence », définis comme « le contenu des paniers de biens et services nécessaires pour une participation effective à la vie sociale »¹³⁴ ; le conseil scientifique du CNLE souhaite en réaliser, à sa suite, à la fois une déclinaison territoriale et une projection en fonction de différents scénarios de transition écologique¹³⁵.

Cette brève revue, qui ne prétend pas à l'exhaustivité, montre que la « remise sur le métier » et l'enrichissement des indicateurs de mesure du pouvoir d'achat, des inégalités et de la pauvreté ont été engagés depuis déjà plus d'une quinzaine d'années, souvent sous l'impulsion de la société civile, et que l'impact de la transition écologique pourra sans doute être largement appréhendé en poursuivant dans cette voie. Ces réflexions devront toutefois être prolongées et actualisées, notamment sur les postes du budget des ménages dont le « verdissement » pourrait induire des surcoûts inéluctables, réduisant potentiellement leur « reste à vivre » et leurs marges de choix.

Par ailleurs, quels que soient les enrichissements apportés aux études et aux indicateurs, leur appropriation par le débat politique et les politiques publiques pose aujourd'hui question, dans la mesure où ils n'ont que des débouchés limités dans le mode de calcul des prestations sociales, qui peuvent, de ce fait, ne pas être à même de prendre en compte certains enjeux sociaux de la transition.

¹³² M. Lelièvre, N. Rémila, Dépenses pré-engagées : quel poids dans le budget des ménages ?, Les dossiers de la Drees, n°25, mars 2018.

¹³³ A. Quinet, N. Ferrari, *ibid.*

¹³⁴ Onpes, Les budgets de référence : une méthode d'évaluation des besoins pour une participation effective à la vie sociale, Rapport 2014-2015.

¹³⁵ Comité scientifique du CNLE, Impact social de la transition écologique, Programme des séances d'auditions en 2022.

III.2.3. Des enjeux d'adaptation pour les politiques de protection sociale à visée redistributive

Les prestations sociales prennent une part déterminante à la politique générale de redistribution monétaire (plus de 60 % de la réduction des inégalités de niveau de vie due à la redistribution monétaire) et comptent pour une part essentielle dans les revenus des ménages pauvres ou modestes : sans même tenir compte des retraites et des allocations de chômage¹³⁶ (et hors aides exceptionnelles liées à la crise sanitaire), les trois ensembles constitués par les allocations logement, les minima sociaux et les prestations familiales représentaient ainsi en 2020 près de la moitié du revenu après redistribution des ménages du premier quintile de niveau de vie¹³⁷¹³⁸.

Les modalités d'accès ou de calcul de ces prestations « non contributives » tiennent compte des ressources monétaires et de la composition du foyer, mais, à l'exception des allocations logement, des aides à la garde d'enfant et des soutiens à l'autonomie des personnes âgées ou handicapées, pas des frais concrets auxquels sont exposés les ménages. Leur indexation se fait généralement, comme celle des retraites et des indemnités de chômage, en fonction de l'indice des prix à la consommation hors tabac, ce qui, d'une part, a tendance à les faire « décrocher » sur moyenne période de l'évolution des salaires et des revenus médians, et d'autre part, ne tient pas compte du fait que le poids différentiel de certaines dépenses « nécessaires » ou « contraintes » peut se trouver accru pour les ménages du bas de la distribution.

Le pouvoir solvabilisateur des aides personnelles au logement s'est en particulier trouvé érodé depuis le début des années 2000, avant même leurs réformes de 2017 et 2021¹³⁹, du fait de revalorisations inférieures à celle des loyers et des charges¹⁴⁰. Des gels ou sous-indexations ont par ailleurs pu intervenir certaines années, comme en 2019, à la fois pour les retraites et pour des allocations bénéficiant particulièrement aux ménages modestes (prestations

¹³⁶ L'Insee et la Drees n'incluent pas dans leurs analyses usuelles de la redistribution les transferts visant à remplacer des revenus d'activité (assurance chômage, retraites, indemnités journalières et rentes d'accidents du travail...), à la différence des « approches élargies » qui calculent un revenu national avant et après transferts.

¹³⁷ France portrait social, Insee Références, édition 2021

¹³⁸ G. Buresi, F. Cornuet, *ibid.*

¹³⁹ Service des données et études statistiques (Sdes), Les aides au logement, Extrait du Rapport du compte du logement 2020.

¹⁴⁰ J. Hananel, A. Loubet, Les dépenses de logement selon le niveau de vie des ménages, Les dossiers de la Drees, n°32, février 2019

familiales, revenu de solidarité active, allocations logement), et ce même lorsque les réformes socio-fiscales augmentaient par ailleurs sensiblement le revenu des ménages ¹⁴¹.

Lorsque des problèmes sont apparus de façon aigüe dans le débat social, parfois suite à des mouvements sociaux, la réponse des pouvoirs publics a plutôt consisté :

- à procéder à des « coups de pouce » ou à des revalorisations particulières de certaines allocations, comme en 2019 celles de la prime d'activité, du minimum vieillesse et de l'allocation aux adultes handicapés (AAH), sachant que ces mesures ont souvent été réservées aux allocataires qui soit n'ont pas ou peu de capacité à travailler, soit reprennent effectivement un emploi, même faiblement rémunéré ¹⁴²;
- à recourir à des dispositifs spécifiques, comme, depuis 2018, le chèque énergie, venu remplacer les tarifs sociaux de l'énergie sous forme d'une aide attribuée sous conditions de ressources pour le paiement des factures d'énergie, l'achat de combustible ou la réalisation de certains travaux énergétiques.

La profondeur des crises sanitaire et internationale récentes a par ailleurs suscité des réponses « tous azimuts », dans le cadre de dispositifs vus comme « exceptionnels ». Ils vont de la promotion de « primes de pouvoir d'achat » (devenues depuis juillet 2022 « primes au partage de la valeur »), versées aux salariés à l'initiative des entreprises et exonérées d'impôt et de cotisations sociales, à des soutiens publics attribués au travers d'aides forfaitaires ponctuelles à plus ou moins large spectre ¹⁴³. Ces mesures ont été accompagnées, pendant la pandémie de 2020-2021, d'un recours massif au chômage partiel, puis, en 2022, face aux répercussions de la guerre en Ukraine, par des revalorisations anticipées de prestations, par une extension et une majoration « exceptionnelles » du chèque énergie ¹⁴⁴ et par un « bouclier tarifaire » à large spectre sur les prix énergétiques (plafonnement du prix de

¹⁴¹ F. Cornuet, S. Fredon, F. Paquier, M. Sicsic, N. Vergier, Les réformes socio-fiscales de 2019 augmentent fortement le revenu disponible des ménages, surtout pour ceux de niveau de vie intermédiaire et ceux en emploi, France portrait social, Insee références, édition 2020.

¹⁴² M. Elbaum, L'universalité dans les réformes de la protection sociale : un terme « à tout faire » qui nuit à la clarté des enjeux et des choix sociaux, RDSS n°s 3 et 4, mai-juin et juillet-août 2020

¹⁴³ Une « indemnité inflation » a été versée fin 2021 à 39 millions de ménages, tandis que des « aides exceptionnelles de solidarité » ou des « primes de rentrée » ont en outre été réservées aux bénéficiaires de minima sociaux, de l'allocation de rentrée scolaire et des allocations logement, ainsi qu'aux étudiants boursiers.

¹⁴⁴ Avec le versement supplémentaire en 2022 d'un montant de 200 € pour les foyers des deux premiers déciles et de 100 € pour ceux des troisième et quatrième déciles, ainsi que d'une aide supplémentaire aux ménages se chauffant au fioul.

l'électricité et du gaz, ristourne sur le prix des carburants)¹⁴⁵, qui serait, pour partie, prolongé en 2023¹⁴⁶.

Cette mobilisation récente des prestations sociales s'inscrit donc dans des programmes publics exceptionnels de grande ampleur¹⁴⁷, indispensables, et d'ailleurs efficaces¹⁴⁸¹⁴⁹ pour atténuer l'impact de crises particulièrement aiguës et brutales sur la situation financière des ménages, notamment modestes.

La question qui se trouvera toutefois posée « en sortie de crise » concerne la façon dont la stratégie de transition énergétique appelée à prendre la suite de ces évolutions économiques chahutées pourra, au-delà d'aides ponctuelles se référant à des logiques multiples, mobiliser les dispositifs de protection sociale : l'objectif serait alors de contenir un possible accroissement tendanciel des inégalités et/ou de la pauvreté, perceptible non seulement au niveau des revenus, mais aussi des « restes à vivre » et des conditions de vie des individus et des ménages.

Il serait dans cette perspective utile de pouvoir disposer, en aval des évaluations macroéconomiques et sectorielles qui ont pu être associées aux différents scénarios de transition à moyen-long terme, de réflexions ou d'études sur leur possible impact « distributionnel », tant sur le niveau de vie des diverses catégories de ménages que sur leur pouvoir d'achat (avant et après « dépenses pré-engagées ») et leurs postes essentiels de dépenses. Ces questions ont déjà en partie été abordées à propos de la fiscalité environnementale¹⁵⁰ et ont désormais vocation à l'être dans le cadre d'une approche plus générale de la valeur explicite et implicite du carbone¹⁵¹. Mais l'optique à envisager est sans doute encore plus large, car les enjeux dépassent le renchérissement des prix de l'énergie pour s'étendre, de façon sans doute non univoque, à des items comme l'alimentation, l'habillement, les communications, l'acquisition de biens durables, voire le coût de certains services.

¹⁴⁵ Ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique, Protéger le pouvoir d'achat des Français : un engagement du Gouvernement, juillet 2022.

¹⁴⁶ Le projet de loi de finances pour 2023 prévoit le maintien d'un bouclier tarifaire, après une hausse des prix réglementés du gaz et de l'électricité de 15 % en début d'année ; la remise sur les carburants serait quant à elle supprimée.

¹⁴⁷ A. Bénassy-Quéré, Injuste inflation, DG Trésor, septembre 2022.

¹⁴⁸ G. Buresi, F. Cornuet, *ibid.*

¹⁴⁹ A. Bourgeois, R. Lafrogne-Joussier (Insee), La flambée des prix de l'énergie : un effet sur l'inflation réduit de moitié par le « bouclier tarifaire », Insee Analyses, n°75, septembre 2022

¹⁵⁰ Conseil des prélèvements obligatoires, *ibid.*

¹⁵¹ Ademe, Pour un contrat social de transition, Propositions pour une réforme équitable de la valeur du carbone, *ibid.*

Une réflexion devrait à partir de là être conduite sur les modes de « compensation » à envisager, toujours dans une approche de moyen-long terme, à destination des ménages modestes et/ou de ceux dont le « reste à vivre » deviendrait particulièrement contraint suite aux transitions engagées. Dans ce cadre, au moins quatre questions, pas forcément aisées à trancher, sont à considérer dans la perspective d'éventuelles mesures à visée redistributive :

- le choix entre prestations en espèces et prestations « en nature » affectées à la satisfaction de besoins spécifiques, et pouvant être attribuées sous forme de remboursements ou de bons de paiement (chèques énergie, alimentation, logement, transports, loisirs,...) : la première option est souvent critiquée pour sa moindre « efficience » (utilisation possible des ressources à d'autres fins que pour la satisfaction du besoin, voire au profit de l'entourage de la personne - enfant ou personne âgée - destinataire), tandis que la théorie économique estime au contraire qu'elle permet en général une redistribution plus efficace, sauf s'il s'agit de « biens tutélaires »¹⁵² ou lorsque les informations sont insuffisantes pour cibler les aides de façon appropriée sur ceux qui en ont besoin¹⁵³¹⁵⁴ ; les associations de lutte contre l'exclusion font de leur côté valoir que les aides en espèces sont plus simples à obtenir et respectent davantage l'autonomie « citoyenne » des personnes en situation de pauvreté ;
- l'alternative entre prestations (ou crédits d'impôt) forfaitaires à large spectre et compléments aux allocations sous conditions de ressources destinées aux ménages modestes : ce choix, dont les termes sont également bien connus, oppose l'efficacité distributive et le coût plus réduit que permet un « ciblage » des aides sur les ménages à bas revenus et/ou ayant des contraintes particulières (par exemple de mobilité) à leur caractère potentiellement « distorsif », mais aussi et surtout complexe, stigmatisant et susceptible d'entretenir des phénomènes de non-recours¹⁵⁵ ;
- le mode d'indexation ou de revalorisation des aides instituées : ce sujet est à ne pas négliger si l'on désire envisager des dispositifs de compensation ayant une certaine pérennité, dans la mesure où une indexation sur l'indice général des prix risque de

¹⁵² Il s'agit de biens qui répondent à des besoins considérés comme devant être couverts en fonction de considérations éthiques et morales dont l'État est porteur, et qui transcendent la liberté de choix des consommateurs, comme les soins de santé ou l'éducation.

¹⁵³ G. Fack, Les aides personnelles au logement sont-elles efficaces ?, Regards croisés, n°9, 2011.

¹⁵⁴ E. M. J. Lieber, L. M. Lockwood, Targeting with In-Kind Transfers: Evidence from Medicaid Home Care, American Economic Review, 109 (4), 2019.

¹⁵⁵ M. Elbaum, L'universalité dans les réformes de la protection sociale : un terme « à tout faire » qui nuit à la clarté des enjeux et des choix sociaux, RDSS n°s 3 et 4, mai-juin et juillet-août 2020.

ne pas répondre dans la durée à l'objectif recherché, si certaines « dépenses essentielles » ont une dynamique de prix plus élevée que la moyenne (*cf. supra* point III.2.2) ; on retrouve sous cet angle la thématique du montant minimum « décent » du revenu de base garanti et de ses règles de revalorisation, alors que les aides ponctuelles d'urgence mises en œuvre entre 2020 et 2022 ont cherché à éviter de voir cette question réouverte ;

- l'articulation des aides à visée redistributive et des politiques visant à favoriser des modes de consommation ou des comportements plus « vertueux » en matière environnementale : c'est d'abord la question du caractère temporaire ou pérenne des mesures de compensation qui peut se trouver posée, s'agissant par exemple des dépenses d'énergie, et qu'il importe d'apprécier au regard de la capacité effective qu'ont les ménages, en particulier pauvres ou modestes, à adapter leurs comportements et leurs consommations au cours du temps ; des prestations « en nature » peuvent aussi être plus adaptées, dans cette perspective, à des incitations au « verdissement » des normes de consommation (alimentation « bio », traçabilité des produits, rénovation thermique des logements...), au risque néanmoins de complexités administratives et de non-recours; l'articulation entre mesures de redistribution et dispositifs directement incitatifs à la transition écologique, telles les aides à la rénovation énergétique (à associer ou non aux allocations logement) ou au remplacement de véhicules polluants, doit enfin être soigneusement pensée, sachant que le recours à ces dispositifs peut donner lieu à « des effets d'aubaine » et que leur utilisation par les ménages les plus fragiles ou contraints financièrement implique qu'une offre adaptée de conseil et d'accompagnement leur soit effectivement proposée au plan local.

Plus globalement, et comme cela a déjà été souligné à propos de la taxe carbone¹⁵⁶, la prise en compte des inégalités géographiques et socio-économiques face à la transition écologique implique de pouvoir combiner le recours à des dispositifs de redistribution à vocation générale et une action, à coordonner, des acteurs sociaux et locaux, afin de mieux repérer les situations de fragilisation et de proposer des mesures d'accompagnement adéquates.

¹⁵⁶ L. Baratgin, E. Combe, Quelques pistes pour concilier des objectifs sociaux, économiques et écologiques, Revue de l'OFCE, n°76, 2022/1.

Parmi les conclusions qui émergent de ces réflexions figure donc l'idée que, au regard du besoin inévitable de « réparation » que suscite la montée des risques environnementaux, il serait utile d'une part de renforcer les couvertures qu'offre déjà la protection sociale, notamment dans certains de ses « maillons faibles » (AT-MP, dépendance...) et d'autre part de trouver des réponses complémentaires plutôt dans la logique fondamentale de couverture des risques sociaux (universalité, obligation, mise en œuvre d'une solidarité élargie dans les mécanismes assurantiels déjà appropriés par les acteurs) que dans la construction institutionnelle d'une « branche » *ad hoc* de la Sécurité sociale.

Du côté des stratégies, encore plus nécessaires, d'atténuation des risques environnementaux, ce sont également des questions souvent débattues concernant les politiques de lutte contre les inégalités et la pauvreté (prestations en nature ou en espèces, générales ou ciblées, conditionnées ou non à des « comportements vertueux »...) qui reviennent de façon partiellement renouvelée.

Qu'il s'agisse de stratégies d'adaptation ou d'atténuation, on ne peut enfin qu'être frappé par le parallélisme de certaines de ces problématiques et des besoins qui prévalent en matière de prise en charge de la perte d'autonomie liée au vieillissement de la population : couvertures générales relevant du niveau national, suivi et accompagnement de projets individualisés, implication nécessaire et à coordonner d'un ensemble d'acteurs sectoriels et locaux. Mais, dans l'un et l'autre cas, faire déboucher ces réflexions sur des politiques concrètes suffisamment ambitieuses, résolues et crédibles relève encore pour partie de la gageure.



ABOUT OFCE

The Paris-based Observatoire français des conjonctures économiques (OFCE), or French Economic Observatory is an independent and publicly-funded centre whose activities focus on economic research, forecasting and the evaluation of public policy.

Its 1981 founding charter established it as part of the French Fondation nationale des sciences politiques (Sciences Po), and gave it the mission is to “ensure that the fruits of scientific rigour and academic independence serve the public debate about the economy”. The OFCE fulfils this mission by conducting theoretical and empirical studies, taking part in international scientific networks, and assuring a regular presence in the media through close cooperation with the French and European public authorities. The work of the OFCE covers most fields of economic analysis, from macroeconomics, growth, social welfare programmes, taxation and employment policy to sustainable development, competition, innovation and regulatory affairs.

ABOUT SCIENCES PO

Sciences Po is an institution of higher education and research in the humanities and social sciences. Its work in law, economics, history, political science and sociology is pursued through [ten research units](#) and several crosscutting programmes.

Its research community includes over [two hundred twenty members](#) and [three hundred fifty PhD candidates](#). Recognized internationally, their work covers [a wide range of topics](#) including education, democracies, urban development, globalization and public health.

One of Sciences Po's key objectives is to make a significant contribution to methodological, epistemological and theoretical advances in the humanities and social sciences. Sciences Po's mission is also to share the results of its research with the international research community, students, and more broadly, society as a whole.

PARTNERSHIP

SciencesPo