

Synthèse

Faire de la transition écologique un levier de l'inclusion sociale

Quel impact social de l'écologie ?

Rapport d'alerte

CNLE



RAPPORT DU CNLE

Co-direction et rapporteurs du rapport d'alerte « Faire de la transition écologique un levier de l'inclusion sociale » :

- **Nicolas Duvoux**

Président du Conseil National des Politiques de Lutte contre la Pauvreté et l'Exclusion Sociale (CNLE) - Président du groupe de travail sur l'impact social de l'écologie

- **Michèle Lelièvre**

Directrice scientifique du Comité scientifique du CNLE

Rapport réalisé avec le soutien du CNRS : **Maël Ginsburger** (post-doctorant INSHS / Cresppa-LabTop)

Avec la collaboration de **Claire Auzuret**
(post-doctorante Paris 8 / Cresppa-LabTop - CNLE)

Rapport réalisé en partenariat avec l'ADEME

Dans le débat public, comme dans les travaux académiques, on s'interroge de plus en plus sur les conséquences sociales de la transition écologique, en particulier en termes d'équité. Plusieurs travaux soulignent la forte contribution des ménages les plus aisés aux dégradations environnementales, tandis que d'autres s'interrogent sur la manière de rendre les solutions de fiscalité écologique acceptables par la population. Malgré les déclarations récurrentes sur la nécessaire **articulation de la transition écologique avec la lutte contre la pauvreté et les inégalités**, la question des relations entre ces deux objectifs d'action publique ne va pourtant pas de soi.

Si les contraintes écologiques s'ajoutaient au cumul des difficultés que les ménages pauvres et aux ressources modestes affrontent déjà dans leur vie quotidienne, la transition augmenterait les risques d'exclusion sociale et environnementale.

Pour le CNLE, la transition écologique peut être une opportunité pour redéployer l'objectif d'inclusion sociale

3

Aborder la transition écologique sous l'angle de la cohésion sociale et des risques qu'elle comporte pour les plus modestes nous oblige à une vigilance sociale et à une réflexion ample sur les moyens à mettre en œuvre en faveur d'une stratégie de transition écologique socialement soutenable.

Le mouvement de protestation des « Gilets jaunes » contre la « taxe carbone » illustre bien la tension qui peut exister entre les mesures de décarbonation et les enjeux de justice sociale, lorsqu'il n'y a pas de concertation avant la contrainte et d'offre de solutions alternatives. Le baromètre du CNLE alerte également sur les inquiétudes relevées par des acteurs de terrain quant aux impacts de la transition écologique sur le budget des ménages les moins aisés.

Ce rapport entend montrer que si elle est bénéfique pour les plus modestes, particulièrement exposés aux conséquences du dérèglement climatique, la transition écologique est également porteuse de risques sociaux qu'il convient d'anticiper et de prévenir.

Le rapport s'ouvre sur l'état des inégalités socio-environnementales, puis interroge la capacité d'adaptation des populations les plus modestes, avant de formuler des recommandations pour mieux accorder la nécessaire transition écologique avec les objectifs essentiels de lutte contre la pauvreté et les inégalités sociales.

Pour cela, il s'appuie sur des travaux de référence, les auditions d'experts réalisées par le groupe de travail et des contributions originales commandées par le CNLE.

Les enjeux sociaux abordés, concernent surtout la décarbonation de la société française et la réduction de son impact sur les modes de consommation

Le rapport analyse avant tout les conditions de participation des plus modestes aux changements des modes de production, de consommation et d'organisation sociale générés par la transition écologique, dont l'orientation et la mise en œuvre sont guidées par les engagements de la France pour atteindre les objectifs en matière de décarbonation définis par la Stratégie Nationale Bas-Carbone (SNBC).

Il n'aborde que partiellement la question des interdépendances internationales physiques, économiques et politiques pourtant déterminante pour disposer d'une approche globale des enjeux climatiques.

L'ambition du CNLE ne peut prétendre couvrir l'ensemble du champ de la transition écologique ainsi que tous les enjeux qui s'y rattachent.

Un parti pris : concilier connaissances scientifiques, associatives ou institutionnelles et participation des personnes concernées

Les travaux du CNLE sur la problématique de l'impact social de la transition écologique ont été réalisés avec l'appui d'un comité de pilotage réunissant des représentants des différents collèges du CNLE, dont les membres du collège des personnes concernées par la pauvreté et la précarité, associant également associations, chercheurs et pouvoirs publics.

Avec l'apport du comité scientifique du CNLE et des experts auditionnés, le travail réalisé concilie savoirs scientifiques, expertises institutionnelles et associatives avec l'expérience individuelle.

Ce rapport s'ancre ainsi dans la continuité de la Convention Citoyenne pour le Climat (CCC), qui a cherché à travers un exercice de démocratie participative inédit, à formuler un ensemble de propositions en intégrant, au cœur même de son dispositif, une prise en compte de l'acceptabilité sociale.

Le rapport « Faire de la transition écologique un levier de l'inclusion sociale » est réalisé en partenariat avec l'Agence De l'Environnement et de la Maîtrise de l'Énergie (ADEME) et l'Institut National des Sciences Humaines et Sociales (InSHS) du Centre National de la Recherche Scientifique (CNRS), mais aussi grâce à 10 contributions scientifiques originales.

4

Une ambition, une méthode

□ Un objectif bien ciblé : construire un nouveau Pacte social et environnemental

➤ Tenir compte des contributions aux émissions carbone et des capacités d'adaptation de chacun

Le rapport part du constat que demander aux plus modestes de s'adapter à des normes de consommation sobre dont ils sont, de fait, les plus proches, est une injonction paradoxale. Il propose de faire évoluer les normes sociales, les valeurs et les pratiques régissant la vie en société dans le cadre d'un Pacte social et environnemental. Pour le CNLE, cela suppose de rehausser le niveau de vie des plus modestes et de réduire le poids de leurs dépenses contraintes, et de rapprocher les pratiques de consommation des plus aisés d'un socle de besoins de référence jugé écologiquement soutenable. Sur ces deux aspects, comme sur d'autres, la puissance publique a un rôle essentiel à jouer.

➤ Une action publique équitable et séquencée, afin de rendre la transition plus accessible aux ménages pauvres et aux ressources modestes

La montée en puissance de l'action publique en matière écologique gagnerait à être mieux organisée pour plus d'équité et d'adhésion des populations. Le CNLE recommande :

- Premièrement, de proposer une offre d'alternatives, qui reste encore insuffisante aujourd'hui, avant la contrainte ou la hausse des prix des produits carbonés. Cette dernière doit s'accompagner d'un soutien financier aux ménages pauvres et aux ressources modestes.
- Deuxièmement, de prévoir une phase de « transition de la transition écologique » : tant que les conditions matérielles du changement de modes de consommation ne sont pas réunies, les pouvoirs publics doivent tenir compte des marges de manœuvre réduites des plus modestes et solliciter d'abord les ménages les plus aisés dont la capacité contributive est plus importante et la consommation plus volumineuse et plus polluante.

Un Pacte social et environnemental pourra se construire :

- en développant d'abord une offre de solutions alternatives durables et accessibles (biens et services courants, équipements, infrastructures, emplois et formation)
- à partir d'un socle de besoins de référence écologiquement soutenables ;
- en demandant en priorité aux plus aisés d'agir à hauteur de leur contribution aux émissions ;
- en valorisant la sobriété de fait des ménages les plus pauvres ;
- en renouvelant les approches adaptées aux capacités contributives de chacun.

À travers leur vertu écologique, certaines pratiques d'économie, de non-gaspillage, de recyclage et de réparations fréquentes des ménages pauvres et aux ressources modestes pourraient incarner, plus que cela est le cas aujourd'hui, des exemples pour une société en transition.

□ Des constats, des enseignements, des mises en garde

➤ **Les populations les plus précaires polluent moins que les plus riches et sont surexposées aux risques environnementaux**

Les plus pauvres contribuent moins aux dégradations environnementales et aux émissions de gaz à effet de serre que les autres groupes sociaux de leur territoire, en particulier les plus aisés. De plus, ils sont les premiers à en subir les conséquences et sont particulièrement vulnérables aux politiques de transition écologique. Ils sont également plus touchés par les effets de l'augmentation des prix des consommations les plus carbonées (transport, alimentation, logement) et de l'économie verte.

➤ **Une sobriété qui s'impose souvent aux population les plus modestes, exposées à un cumul de contraintes**

Les ménages pauvres et modestes non pauvres sont confrontés à l'accumulation de contraintes (économique, sociale et désormais environnementale) qui se traduit bien souvent par une sobriété subie de leurs modes de vie et de leur niveau de consommation, et par une empreinte carbone en moyenne plus faible que les autres ménages.

Le prix est un signal assez puissant pour responsabiliser le consommateur et en retour le producteur. Mais les tensions budgétaires auxquelles sont soumises les personnes pauvres et aux ressources modestes, limite leur capacité d'adaptation à la transition écologique.

➤ **Les capacités d'adaptation aux nécessités de la transition varient selon le territoire et la position dans l'échelle sociale**

Les politiques de transition juste doivent s'ancrer au plus près de la réalité vécue par les différents groupes sociaux, en particulier selon leur revenu et leur territoire de résidence. La dimension sociale de la transition doit être pleinement intégrée à la gouvernance de la planification, notamment par la prise en compte des territoires et des collectivités qui mettent en œuvre les politiques sociales.

➤ **Anticiper les risques sociaux et les freins aux changements de comportement des individus**

Le rapport s'interroge sur la promotion de la figure de « l'écocitoyen » qui tend à surévaluer son rôle dans la réduction des émissions de gaz à effet de serre et plus globalement la capacité d'agir sobrement des individus aux ressources modestes, cela quelque soit le contexte. Trop contraints, mal-informés, confrontés à une offre de biens durables manquante ou inaccessible, les moins favorisés d'entre nous sont démunies pour atteindre l'objectif des 2 tonnes équivalent CO₂ par an et par personne.

L'expertise documente et met en garde sur les risques sociaux que portent en germe les dispositifs adossés à des « sanctions/pénalités », la fiscalité énergétique d'ores et déjà régressive, les restrictions qui exposent à l'exclusion sociale les plus fragiles laissés sans solutions ou encore le renchérissement des prix « vert ».

□ Des contributions sectorielles qui pointent les défis à relever comme les pratiques à encourager

Le rapport s'appuie sur des contributions sectorielles portant notamment sur l'alimentation, l'eau, le logement, les transports, ou encore l'emploi et le rôle de la formation. Ces analyses offrent la possibilité d'identifier la diversité des enjeux qui y sont associés et d'en tirer des enseignements qui feront l'objet d'une étude approfondie dans le cadre d'un nouveau groupe de travail sur la transition écologique au cours de l'année 2025.

À partir des sources disponibles de la statistique publique, le CNLE a passé en revue l'accessibilité des mesures visant à la décarbonation des dépenses contraintes ou peu compressibles sur deux postes de consommation majeurs : le logement et le transport.

□ Justice sociale et acceptabilité des mesures : des finalités indissociables pour réussir la transition pour tous

Le CNLE tire trois enseignements majeurs des investigations conduites sur la sensibilité des personnes à la préservation de l'environnement et à la popularité de l'action publique dans ce domaine.

L'éco-anxiété se cumule avec une pluralité d'inquiétudes. Les ménages les plus vulnérables ont une perception aiguë des risques climatiques et environnementaux même si ce n'est pas leur priorité immédiate. L'adhésion de la population aux politiques de transition est conditionnée au compensation et à l'accompagnement prévus en faveur des foyers les plus modestes pour atténuer les retombées négatives éventuelles.

□ Des instruments d'analyse inédits pour nourrir les réflexions

Pour décrire et comprendre les contraintes sociales à la décarbonation, en complément du croisement des données statistiques exploitées, plusieurs autres instruments d'analyse, pour certains exploratoires, ont été mobilisés, parmi lesquels :

- Le « verdissement » des Budgets de référence (BdR) du CNLE : Dans le cadre de ce rapport, l'Agence de l'Environnement et de la Maîtrise de l'Énergie (ADEME) en étroite collaboration avec le CNLE, a conduit une étude, confiée au Centre de Recherche pour l'Étude et l'Observation des Conditions de Vie (CREDOC). L'enjeu principal de ce travail est d'apprécier l'offre décente moins impactante écologiquement existante. Suite à un inventaire exhaustif, il met en lumière l'absence ou l'inaccessibilité financière des alternatives identifiées sur de nombreux postes de consommation des BdR et les surcoûts importants générés par le passage à des produits plus vertueux.
- L'Indice de Contrainte sur la Décarbonation (ICD) élaboré par Maël Ginsburger (Cnrs/Cresppa-Labtop), pour ce rapport, est un indicateur original, prometteur, spécialement développées pour répondre aux enjeux de fondement scientifique et d'objectivation de la mission du CNLE sur l'impact social de l'écologie. Il en constitue un des apports.
- L'ethnocomptabilité, démarche empruntée par Pierre Blavier (Cnrs/Clersé/Université de Lille) consiste à reconstituer dans le détail les budgets de quelques ménages pauvres correspondant à leur quotidien. Cette approche permet d'estimer l'empreinte carbone individuelle de quatre membres du 5^{ème} collège du CNLE, d'identifier leurs difficultés propres en fonction de leur lieu de vie et la faiblesse de leurs marges de manœuvre.

Le rapport montre que sans considération des enjeux d'équité, de redistribution et d'inclusion sociale à la racine de la conception des politiques de transition, celles-ci risquent de pénaliser plus lourdement les groupes sociaux déjà vulnérables et les moins émetteurs.

Le CNLE porte sa voix sur l'écologie, une question qui ne lui était pas familière, mais qu'il souhaite s'approprier de manière durable. Il travaillera dans le même esprit d'ouverture, notamment sur l'accès à l'alimentation durable et à ses enjeux sociaux, à la définition de recommandations sectorielles opérationnelles et à l'identification de bonnes pratiques consensuelles.

Si on intègre les contraintes des ménages pauvres et aux ressources modestes, nous irons sans doute moins vite dans un premier temps, mais la transition ira plus loin dans la concorde dans un second temps. La transition soulève donc des enjeux d'équité et de cohésion sociale auxquels il faut répondre sans tarder pour que ses bénéfices profitent à tous.

Le CNLE a procédé d'abord par auditions au sein d'un groupe de travail dédié, piloté par Nicolas Duvoux et Michèle Lelièvre, entre novembre 2021 et novembre 2022. À la suite de ces auditions, le CNLE a commandé des études auprès de chercheurs, agences et organismes d'études pour objectiver les capacités individuelles d'adaptation aux enjeux diversifiés de la transition et en s'appuyant sur des méthodes complémentaires : auditions d'experts et d'acteurs ; démarche participative impliquant les personnes concernées, membres du 5ème collège ; analyses quantitatives et qualitatives.

7



Mémo : Les 4 scénarios de l'ADEME pour atteindre la neutralité carbone en 2050

L'ADEME a souhaité soumettre au débat quatre chemins « types » cohérents qui présentent de manière volontairement contrastée des options économiques, techniques et de société pour atteindre la neutralité carbone en 2050. Imaginés pour la France métropolitaine, ils reposent sur les mêmes données macroéconomiques, démographiques et d'évolution climatique (+ 2,1°C en 2100). Cependant, ils empruntent des voies distinctes et correspondent à des choix de société différents.

Scénario 1 : Génération frugale. Ce scénario privilégie des transformations importantes dans les façons de se déplacer, de se chauffer, de s'alimenter ou encore d'acheter afin d'atteindre la neutralité carbone sans impliquer de technologies de captage et de stockage de carbone, qui restent non éprouvées et incertaines à grande échelle.

Scénario 2 : Coopérations territoriales. Ce scénario vise la neutralité carbone à travers l'évolution progressive du système économique vers une voie durable alliant sobriété et efficacité. Il s'appuie sur une transformation de la société dans le cadre d'une gouvernance partagée et de coopérations territoriales.

Scénario 3 : Technologies vertes. Ce troisième scénario s'appuie sur le développement technologique pour répondre aux défis environnementaux plutôt que sur les changements de comportements vers plus de sobriété.

Scénario 4 : Pari réparateur. Le quatrième scénario mise sur la capacité de la société à gérer, voire à réparer les systèmes sociaux et écologiques avec plus de ressources matérielles et financières.

□ Les recommandations

- **Recommandation n° 1** : Donner aux ménages la capacité de contribuer à la transition écologique en développant une offre d'alternatives écologiquement moins impactantes accessibles à tous.
- **Recommandation n° 2** : Accroître l'effort d'information sur les politiques publiques de transition.
- **Recommandation n° 3** : Organiser un séquençage socialement différencié de l'action publique pour éviter les risques d'exclusion sociale et de maltraitance institutionnelle.
- **Recommandation n° 4** : Lier la transition écologique à une logique de réduction des inégalités sociales et environnementales.
- **Recommandation n° 5** : Systématiser l'évaluation préalable des impacts sociaux associés aux mesures de transition écologique.
- **Recommandation n° 6** : Mettre en place des Conventions Territoriales des Besoins Sociaux et de la Transition Écologique pour mieux articuler mise en œuvre des politiques sociales et démarche de planification.

RECOMMANDATIONS SECTORIELLES : PREMIÈRES ORIENTATIONS

- **Recommandation n° 7** | Systématiser la décarbonation au sein du secteur public et pour les services à la personne.
- **Recommandation n° 8** : Étudier l'opportunité des tarifications énergétiques adaptées et des mécanismes de compensation visant à corriger les retombées sociales négatives des dispositifs « signal-prix carbone ».
- **Recommandation n° 9** : Assurer une plus grande équité dans l'accès à la nature et aux espaces verts, en particulier dans les grandes agglomérations.
- **Recommandation n° 10** : Améliorer l'information sur les aliments durables au niveau environnemental sans stigmatiser les pratiques de consommation des classes populaires.
- **Recommandation n° 11** : Renforcer les actions de rénovation thermique en particulier pour les logements occupés par des ménages modestes.
- **Recommandation n° 12** : Investir dans les transports publics collectifs et accompagner la décarbonation des modes de transports individuels en étant attentif aux inégalités sociales et territoriales existantes.
- **Recommandation n° 13** : Replacer les considérations écologiques et sociales au centre d'une politique sociale de l'eau démocratisée.
- **Recommandation n° 14** : Accompagner le développement de l'emploi dans l'économie verte par un effort massif en formation et au sein des marchés publics.

□ Quelques chiffres clés



Dans un territoire donné, les 10 % des ménages au niveau de vie le plus élevé ont en moyenne une empreinte carbone de 2 à 2,5 fois plus élevée que les 10 % des ménages au niveau de vie le plus faible (données de 2017 compilée par Pottier, Eguienta et Combet, 2024)



9 % du budget des ménages pauvres est consacré aux dépenses d'énergie à domicile (eau, électricité et combustibles) contre 5 % du budget des ménages aisés



17 % du budget des ménages pauvres est consacré à la consommation alimentaire contre 12 % du budget des ménages aisés



42% des individus expérimentant des situations de pauvreté installée se déclaraient très préoccupés par le changement climatique contre 32% des individus interrogés en moyenne en France (SVEN-ELIPSS 2017)



Le volume annuel de carburant que les 10% des ménages les plus aisés consomment est 2,1 fois supérieure à celle consommée par les 10% au niveau de vie le plus faible



Lorsqu'interrogés sur les risques et bénéfices associés aux Zones à Faible Émission (ZFE), deux Français sur trois associent un caractère injuste à la mesure tout en percevant les bénéfices de celle-ci pour la santé et l'environnement (Brice Mansencal, Wolff et Hoibian, chap 3)



Réalisation : Secrétariat général du CNLE
Crédit images : ©gettyimages