

BENCHMARK SUR LA PRISE EN COMPTE DES ENJEUX SOCIAUX DANS LES POLITIQUES PUBLIQUES ENVIRONNEMENTALES

RAPPORT FINAL

Rapport numéro 11 10 C 0019
Octobre 2012

Étude réalisée pour le compte de l'ADEME par
Ylang, Chevaleraud, Eline Cheung, Yannick Arama et Pierre Strosser - ACTeon

Coordination technique : Albane Gaspard – Service Economie et Prospective – Direction
Recherche et Prospective – ADEME (Paris)



RAPPORT FINAL

Page laissée blanche intentionnellement

REMERCIEMENTS

Les auteurs du rapport remercient tout particulièrement les membres du comité de pilotage de l'étude pour leurs contributions et réflexions, en particulier :

Mme Geneviève BESSE (Ministère de l'Environnement, du Développement Durable et de l'Energie) ;

Mme Nila CECI-RENAUD (Ministère de l'Environnement, du Développement Durable et de l'Energie) ;

M. Pierre DOUILLARD (ADEME) ;

Mme Cveta KIROVA (Agence Nationale de l'Amélioration de l'Habitat) ;

Mme Marie POUPONNEAU (ADEME) ;

M. Jean-Baptiste SARLAT (ADEME).

Ils remercient également les experts ayant participé aux entretiens de cadrage de l'étude :

Isolde DEVALIERE (CSTB, France) ;

John FAIRBURN (Université de Staffordshire, Royaume Uni) ;

David FELL (Bureau d'étude Brook Lyndhurst Consultants, Royaume Uni) ;

Joerg RECHENBERG (Office Fédéral de l'Environnement, Allemagne) ;

Michael NYE (Agence de Protection de l'Environnement, Etats-Unis) ;

Julian AYGEMAN (Université de Tufts & fondateur du Black Environment Network, Royaume Uni) ;

Hanneke KRUIZE (RIVM, Pays-Bas) ;

Stephen WHITE (DG Environnement, Commission Européenne, Belgique) ;

Matthias BRAUBACH (Organisation Mondiale de la Santé, Suisse) ;

Les opinions exprimées dans ce rapport ne reflètent cependant pas nécessairement les avis et opinions des membres du Comité de pilotage et des experts mobilisés. Elles restent de l'entière responsabilité des auteurs de l'étude.

Toute représentation ou reproduction intégrale ou partielle faite sans le consentement de l'auteur ou de ses ayants droit ou ayants cause est illicite selon le Code de la propriété intellectuelle (art. L 122-4) et constitue une contrefaçon réprimée par le Code pénal. Seules sont autorisées (art. 122-5) les copies ou reproductions strictement réservées à l'usage privé de copiste et non destinées à une utilisation collective, ainsi que les analyses et courtes citations justifiées par la caractère critique, pédagogique ou d'information de l'œuvre à laquelle elles sont incorporées, sous réserve, toutefois, du respect des dispositions des articles L 122-10 à L 122-12 du même Code, relatives à la reproduction par reprographie.

SOMMAIRE

I. INTRODUCTION - LES IMPACTS SOCIAUX DES POLITIQUES PUBLIQUES ENVIRONNEMENTALES : ENTRE SYNERGIES ET ANTAGONISMES	7
II. OBJECTIFS DE L'ETUDE	9
III. METHODOLOGIE	10
IV. PRENDRE EN COMPTE LES « ENJEUX SOCIAUX » : DE QUOI PARLE-T-ON ?	11
1. Qu'appelle-t-on « impact social » ?	11
2. « Quand » prendre en compte les enjeux sociaux ?	12
3. Comment prendre en compte les enjeux sociaux dans les dispositifs et mesures d'accompagnement ?	13
4. Qui mobiliser ?	14
V. LES PRINCIPAUX RESULTATS DU BENCHMARK.....	15
1. Une dimension sociale rarement explicitée dans la réglementation environnementale.....	15
2. Une prise en compte contrastée du social dans les dispositifs selon les thématiques environnementales	16
3. Des dispositifs qui reposent en grande partie sur des subventions	17
4. Des mesures qui ciblent « les plus vulnérables » et pas seulement « les plus pauvres ».....	20
5. Des dispositifs qui restent fragmentés.....	20
6. Des dispositifs où l'enjeu social peut primer sur l'objectif environnemental.....	21
7. Une absence remarquée des acteurs du social dans les processus d'élaboration et de mise en œuvre des politiques environnementales.....	21
8. Une prise en compte croissante des enjeux sociaux dans l'évaluation des politiques environnementales... mais une pratique qui peine à s'instaurer	22
9. L'émergence d'initiatives de « prise en compte globale » des enjeux sociaux	23
10. Une intégration opérationnelle du social et de l'environnemental : la justice environnementale ..	24
VI. LES QUATRE ETUDES DE CAS	25
1. Cas d'étude 1 - La mise en œuvre de mécanismes de réduction des dépenses en énergie des ménages les plus modestes	25
2. Cas d'étude 2 - Les dispositifs de financement des travaux dans le logement à destination des ménages les plus pauvres.....	28
3. Cas d'étude 3 - La Low Emission Zone (LEZ) mise en place dans l'agglomération londonienne pour limiter les émissions polluantes de certains véhicules.....	30
4. Cas d'étude 4 - La prise en compte des enjeux sociaux dans l'élaboration et la mise en œuvre de l'Agenda 21 de la ville de Pessac.....	32
VII. CONCLUSIONS	34
1. Principaux constats.....	34
2. Des premières pistes de recommandation	35
ANNEXE I	
TABLEAU DE SYNTHESE DE LA REVUE BIBLIOGRAPHIQUE	37
ANNEXE II	
LES QUATRE CAS D'ETUDE	48

RESUME

De nombreux pays de l'OCDE ont élaboré un cadre réglementaire permettant de protéger l'environnement et d'assurer une gestion durable des ressources naturelles. La mise en œuvre de ce cadre réglementaire fait cependant face à de nombreux enjeux sociaux, la question de son impact social devenant en particulier une question prégnante dans un contexte de crise économique et financière.

C'est dans ce contexte que se situe l'étude de l'ADEME dont l'objectif est d'explorer les mécanismes et approches développés dans le domaine de l'environnement qui assureraient un (meilleur) équilibre entre ambition environnementale et ambition sociale. Cette étude a combiné trois approches complémentaires : 1) une réflexion initiale de cadrage permettant de clarifier les contours de ce qu'on appelle communément « enjeux sociaux », basée sur une revue de la littérature et des entretiens avec des experts clés d'organisations nationales ou internationales ; 2) une analyse comparée (*benchmark*) de la prise en compte effective des enjeux sociaux dans les politiques environnementales de pays de l'OCDE choisis, basée sur la revue de littérature; 3) une analyse détaillée de l'intégration d'enjeux sociaux dans des dispositifs et stratégies à visés environnementale dans quatre expériences (cas d'étude) dans le champ d'intervention de l'ADEME, représentant une diversité d'échelles de décision (du local au national) et de processus de gouvernance.

Globalement, l'étude montre que la prise en compte croissante des enjeux sociaux dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques de l'environnement s'exprime par : une prise en compte systématique d'impacts sociaux dans les cadres d'évaluation *ex-ante* et *ex-post*, quand de telles évaluations sont effectivement menées (ce qui est loin d'être la pratique courante aujourd'hui) ; l'explicitation d'enjeux sociaux dans certains textes réglementaires de la législation environnementale qui se traduisent par des objectifs environnementaux moins ambitieux ou des demandes explicites d'évaluation de l'impact social pour définir des dispositifs de mise en œuvre adaptés ; une place croissante de processus participatifs associant l'ensemble des parties prenantes dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques environnementales, de telles processus donnant cependant rarement une place aux « acteurs du social », qu'ils soient représentants de groupes sociaux particuliers considérés comme vulnérables ou services sociaux. Même si différents dispositifs ciblant des populations vulnérables sont proposés dans les pays étudiés, une part importante de ces dispositifs se base sur l'allocation de subventions (directes ou indirectes) à ces populations. Ces derniers sont en effet plus faciles et moins coûteux à mettre en œuvre à des échelles globales (nationale ou régionale) que des dispositifs basés sur la réalisation de diagnostics permettant d'identifier les besoins réels de populations, l'animation, la formation ou la mobilisation des populations fragiles dans le processus de décision et de mise en œuvre.

En pratique, l'articulation effective des dimensions sociale et environnementale reste cependant limitée, en raison d'une recherche prioritaire d'efficacité environnementale, de l'absence de ponts et de mécanismes de gouvernance dédiés à l'articulation opérationnelle entre les deux domaines social et environnemental, ou d'une sensibilité réduite de chacun des deux domaines aux « enjeux de l'autre ».

L'étude propose des premières ébauches de recommandations opérationnelles qui permettraient de renforcer l'intégration des enjeux sociaux dans les politiques environnementales. En particulier : améliorer *ex-ante* la connaissance sur les populations vulnérables ; améliorer la transversalité et la gouvernance entre les champs du social et de l'environnement ; renforcer la cohérence des dispositifs ciblant des populations vulnérables dans le cadre d'approches globales ; renforcer l'évaluation *ex-post* des politiques environnementales et en particulier de leurs impacts sociaux.

SUMMARY

Many OECD countries have developed a complex policy framework to protect the environment and enhance the sustainability of natural resources. The implementation of this framework is, however, facing a series of social challenges. And its social impact (expected or real) has gained political momentum and is becoming an important policy and political issue, in particular in a context of economic and financial crisis.

In this context, ADEME has launched a study to explore the mechanisms and approaches proposed in the field of environment that would better balance environmental and social perspectives. This study has combined three complementary steps: 1) a review of the literature and interviews with selected experts from national and international organizations to clarify what is commonly meant by “social issues”; 2) a review of experiences of selected OCDE countries in the consideration and/or integration of social issues in environmental policy making; and 3) a detailed analysis of 4 cases illustrating a diversity of environmental domains, instruments, governance and decision making scales (from local to national).

Overall, the study confirms the increasing importance given to social issues in the development and implementation of environmental policies. Indeed, ex-ante impact assessments (when carried out) systematically consider social issues. And more recent pieces of environmental legislation (especially at the European level) explicitly refer to social issues, proposing alternative environmental objectives when social impacts are considered too significant or requiring countries to specifically consider social issues when designing instruments to implement legislation. Although there is an increasing role given to stakeholder processes in environmental policy making, representatives of vulnerable social groups or of stakeholders of the social policy domain are however rarely involved. Depending on the countries, very diverse instruments are proposed for targeting fragile and vulnerable social groups. However, subsidies targeting vulnerable groups are often favoured as they are considered easier and less costly to implement as compared to more global approaches combining specific social diagnoses, facilitation, training and capacity building.

In practice, the articulation between the social and environmental dimensions remains limited. The main reasons that might explain this situation include: the priority given to the environmental impact and to the achievement of environmental objectives; the absence of governance mechanisms for bringing together the stakeholders of the environmental and social policy domains, including within public administrations; or the limited awareness of each domain to the issues and challenges of the other one.

The study suggests operational changes that could be made for strengthening the integration of social issues into environmental policy. These include: improving ex-ante the knowledge and understanding of vulnerable social groups; establishing specific governance mechanisms to link the environmental and social domains; proposing global integrated approaches to social issues that would reinforce the coherence of instruments targeting vulnerable social groups; and strengthening the ex-post evaluation of environmental policy in general and of its social impact component in particular.

I. INTRODUCTION - LES IMPACTS SOCIAUX DES POLITIQUES PUBLIQUES ENVIRONNEMENTALES : ENTRE SYNERGIES ET ANTAGONISMES

Depuis les années 1970, les différents pays de l'OCDE d'une manière générale et de l'Union Européenne en particulier ont progressivement développé et renforcé le cadre de leurs politiques publiques dans le domaine de l'environnement. Les institutions européennes et les Etats membres de l'Union Européennes se sont en particulier dotés d'une panoplie très large de directives et initiatives environnementales couvrant les domaines du changement climatique, des énergies renouvelables, de l'eau et des ressources marines, de la biodiversité, de la consommation durable et de l'efficacité d'utilisation des ressources naturelles... La question de la cohérence entre développement économique et protection de l'environnement et des ressources naturelles prend une place de plus en plus importante y compris par l'internalisation explicite dans les directives sectorielles (du transport, de l'agriculture ou de l'énergie, par exemple) de mécanismes et dispositions spécifiques de prise en compte d'enjeux environnementaux¹.

Cependant, au fur et à mesure de l'élaboration et de la mise en œuvre de ces politiques, la question de leurs impacts sociaux est devenue de plus en plus prégnante. Plus précisément, c'est autour de la question centrale des synergies et des antagonismes potentiels entre objectifs environnementaux et objectifs sociaux que l'attention se focalise, en particulier dans un contexte de crise économique et financière qui fragilise une partie de la population des Etats Membres européens et qui a renforcé l'importance donnée (par les experts, décideurs et politiques) à la question sociale y compris dans le domaine de l'environnement. .

Malgré l'émergence du concept de développement durable comme vision politique de développement global reconnaissant la nécessité d'une articulation effective entre les trois piliers que sont l'économique, le social et l'environnemental, ceux-ci restent le plus souvent traités séparément d'un point de vue opérationnel (que ce soit d'un point de vue des politiques élaborées ou de leur gouvernance). S'il existe de nombreuses synergies potentielles entre dimensions environnementales et sociales que soulignent la littérature (IEEP, 2009 ; NEF, 2008 ; JRF, 2012), nombreux sont les auteurs qui pointent les effets régressifs potentiels de certaines politiques environnementales. Ainsi, la mise en œuvre de taxes environnementales est identifiée comme ayant un impact régressif potentiel important. Protection de l'environnement et protection sociale sont alors perçues comme des objectifs, visions et politiques opposées et nécessairement concurrentes. Si de telles mesures visent bien à terme à contribuer à l'émergence d'une société moins carbonée aux risques environnementaux limités dont chacun profiterait quel que soit son statut social, la phase de transition vers une telle société donne cependant encore une place trop limitée à sa dimension sociale.

Dans le domaine de l'énergie, cependant, les questions sociales ou de précarité énergétique des ménages sont particulièrement prégnantes dans les discussions politiques et la mise en œuvre opérationnelle de mesures. La combinaison de la crise financière et économique et de la rareté croissante des ressources énergétiques traditionnelles conduisant à l'augmentation du prix de l'énergie, a conduit des ménages à des situations de crise et de forte fragilité. En France, par exemple, les mesures proposées dans le cadre du Grenelle de l'Environnement visant le bâtiment, le transport ou les énergies renouvelables, ont bien du mal à toucher les populations aux revenus les plus modestes ou pèsent d'une manière trop élevée dans leurs revenus, ceci limitant potentiellement l'accès de ces populations à certaines innovations ou améliorations environnementales dont elles pourraient bénéficier.

¹ Voir par exemple la politique de développement rural de la Politique Agricole Commune (appelée également le deuxième pilier de la PAC) qui intègre un axe spécifique dont l'objectif est d'améliorer l'environnement et l'espace rural (<http://agriculture.gouv.fr/axe-2-ameliorer-l-environnement-et>)

Au centre de l'articulation entre environnement et social est la tension entre efficacité et équité de la politique environnementale. L'objectif premier des politiques environnementales n'est certes pas de réduire les inégalités, ni de pallier à l'absence de redistribution de richesses au sein de la société. Néanmoins, les politiques environnementales ne peuvent rester neutres vis-à-vis de la dimension sociale : l'ambition environnementale et les bénéfices qui en découlent ne peuvent être réservés aux ménages les plus aisés, tout comme l'ambition environnementale ne peut être la cause d'une pression supplémentaire non soutenable pour les ménages les plus défavorisés.

C'est dans ce contexte que se situe l'étude de l'ADEME dont l'objectif est d'explorer les mécanismes et approches développés dans le domaine de l'environnement qui assureraient un (meilleur) équilibre entre ambition environnementale et ambition sociale².

² La question de l'articulation entre environnement et social se pose également dans le domaine des politiques sociales, dont les objectifs, instruments et dispositifs peuvent impacter positivement ou négativement la gestion des ressources naturelles et de l'environnement, ainsi que l'accès aux biens environnementaux. L'intégration de la question environnementale dans les politiques sociales ne sera cependant abordée que d'une manière indirecte dans cette étude, de par le champ déjà très large d'enjeux et de questions que pose la question de l'intégration de la dimension sociale dans les politiques environnementales.

II. OBJECTIFS DE L'ETUDE

L'objectif principal de cette étude est d'**identifier, décrire et analyser différents mécanismes de prise en compte d'enjeux sociaux dans les politiques de l'environnement** en France et dans différents pays de l'OCDE. L'étude porte une attention particulière :

- Aux **mesures novatrices** mises en œuvre dans d'autres pays et qui cherchent à combiner l'efficacité environnementale (atteinte d'objectifs environnementaux prédéfinis) avec la prise en compte d'enjeux sociaux. Ces mesures pourraient en effet représenter autant de sources d'inspiration pour une transposition dans un contexte français ;
- Aux **facteurs clés et préconditions** qui expliqueraient le succès ou l'échec, ainsi que l'efficacité, d'interventions publiques environnementales intégrant explicitement les enjeux sociaux. ;
- A la prise en compte d'enjeux sociaux aux **différentes étapes d'élaboration, de mise en œuvre et d'évaluation des politiques environnementales** et des dispositifs qui en découlent.

L'étude couvre **en priorité les champs d'intervention de l'ADEME**, à savoir l'énergie et le climat, l'air et le bruit, les déchets et les sols, la consommation et la production durables et la ville et le territoire durables. Elle aborde cependant également des initiatives et expériences d'autres champs environnementaux comme l'eau, les ressources marines, la biodiversité... quand celles-ci sont jugées intéressantes au regard de la pertinence de leurs enseignements pour les champs d'intervention prioritaires de l'ADEME.

L'étude a ciblé les expériences et initiatives d'intégration des enjeux sociaux dans les politiques environnementales de pays **membres de l'Organisation de Coopération et de Développement Economique (OCDE)**, et plus spécifiquement les pays suivants : France, Royaume-Uni, Allemagne, Pays Bas, Espagne, Suède, Danemark, Etats-Unis, Canada, Autriche, Chili, Nouvelle Zélande, Australie, Corée et Japon.

Il convient de souligner le **caractère exploratoire de cette étude** au regard de la complexité de l'articulation entre le domaine (vaste) de l'environnement et les multiples facettes de ce qu'on appelle communément social. En particulier, l'étude ne propose pas d'analyse exhaustive des problématiques et enjeux sociaux auxquels font face les pays étudiés, ainsi que des impacts sociaux qui découleraient de l'état de l'environnement, ces deux enjeux présentant des études à part entière.

III. METHODOLOGIE

L'étude a été structurée en trois étapes successives de réflexion et d'analyse complémentaires :

- Une étape de **cadrage** permettant en particulier d'explicitier ce qu'on entend par « enjeux sociaux » et par les mécanismes ou dispositifs qui assurent leur prise en compte dans l'élaboration, la mise en œuvre et l'évaluation des politiques environnementales ;
- Une étape de **benchmark** (analyse comparative) permettant de recenser les mécanismes et dispositifs assurant la prise en compte d'enjeux sociaux dans les politiques environnementales des pays de l'OCDE choisis pour l'étude ;
- A partir des résultats de ce *benchmark*, une analyse détaillée de **quatre expériences ou dispositifs** (cas d'étude) représentant une diversité de dispositifs élaborés et mis en œuvre à différentes échelles de décision (du local au national) dans le cadre de processus et modes de gouvernance spécifiques et abordant des thématiques environnementales dans le champ d'intervention de l'ADEME³. Les différents cas d'étude ont été analysés et synthétisés à partir d'une grille d'analyse commune abordant en particulier : les caractéristiques clés des dispositifs et des territoires auxquels ils s'appliquent ; les mécanismes (s'ils existent) assurant l'articulation entre enjeux sociaux et environnementaux ; la gouvernance des dispositifs ; leurs impacts sociaux et environnementaux (si renseignés) ; ainsi que les principaux facteurs expliquant la réussite ou l'échec de tel ou tel dispositif. Les quatre expériences analysées incluent :
 - Cas d'étude 1 - La mise en œuvre de mécanismes de **réduction des dépenses en énergie** des ménages les plus modestes ;
 - Cas d'étude 2 - Les dispositifs de **financement des travaux dans le logement** permettant de réduire la consommation énergétique et à destination des ménages les plus pauvres ;
 - Cas d'étude 3 - La **Low Emission Zone (ou LEZ)** mise en place dans l'**agglomération londonienne** pour limiter les émissions polluantes de certains véhicules ;
 - Cas d'étude 4 - La prise en compte des enjeux sociaux dans l'élaboration et la mise en œuvre de l'**Agenda 21 de la ville de Pessac**.

L'étude s'est basée sur une revue des connaissances et de littérature existantes et sur la collecte et l'analyse de données disponibles dans la littérature qu'elle soit scientifique ou « technique » (rapports, documents de communication institutionnelle, sites internet, etc.). Ces éléments ont été complétés par des entretiens avec des experts, décideurs et acteurs directement impliqués dans l'élaboration et la mise en œuvre : a) de politiques environnementales dans différents pays de l'OCDE ; et b) des dispositifs et processus territoriaux analysés dans les 4 cas d'étude. Des entretiens avec des experts de l'OCDE et de la Commission Européenne ont également été menés. La liste des personnes consultées est présentée au début de ce rapport.

L'ensemble des résultats issus des trois niveaux d'analyses a été compilé en une première série d'enseignements et de recommandations concernant la prise en compte des enjeux sociaux dans les politiques environnementales. Des pistes de travaux futurs ont également été proposées.

³ Choisis pour représenter des situations types, ces quatre cas d'étude restent cependant de dimension monographique. Sources d'inspiration ou de réflexion, ils ne représentent aucunement des « outils prêts à l'emploi » qu'on pourrait transférer tels quels dans n'importe quel territoire et dans le contexte français.

IV. PRENDRE EN COMPTE LES « ENJEUX SOCIAUX » : DE QUOI PARLE-T-ON ?

La prise en compte d'enjeux sociaux couvre des domaines et enjeux sociaux bien plus vastes qui sont explicités dans les paragraphes suivants et qui seront abordés dans le cadre du benchmark (voir chapitre ci-dessous). D'une manière générale, la prise en compte des enjeux sociaux :

- Peut s'effectuer à différentes étapes du cycle d'élaboration des politiques publiques, que ce soit dans la définition d'objectifs environnementaux ou dans la de définition et mise en œuvre de dispositifs particuliers, et/ou dans le cadre d'évaluations (ex-ante ou ex-post).
- Conduit souvent à expliciter des « différences », ou à rechercher une égalité de traitement, entre groupes distincts de la société, que ce soit d'un point de vue : des impacts attendus ou observés⁴ ; de la manière d'accompagner des groupes particuliers jugés plus « sensibles » ou « vulnérables » dans la mise en œuvre de politiques environnementales (pour réduire en particulier le « coût » induit⁵); ou de leur mobilisation dans les processus d'élaboration, de mise en œuvre et d'évaluation de stratégies environnementales⁶.

Ainsi, la prise en compte des enjeux sociaux dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques environnementales ne se limite pas à l'élaboration de dispositifs permettant (tout au moins potentiellement) de limiter ou minimiser l'impact négatif qui résulterait de la mise en œuvre d'une politique environnementale sur les revenus des populations économiquement les plus fragiles ou vulnérables.

1. Qu'appelle-t-on « impact social » ?

De nombreuses publications et guides d'appui à l'élaboration de politiques publiques (qu'elles soient environnementales ou plus générales) identifient différentes catégories d'impacts comme « impacts sociaux » (OCDE, 2006 ; Commission des Comptes de l'Environnement, 2008). A titre d'exemple, et pour souligner la **diversité de ces impacts**, l'encadré ci-dessous présente les éléments que suggère d'aborder le guide d'évaluation de politiques publiques de la Commission Européenne.

Encadré 1 : Les enjeux sociaux à considérer selon le guide d'évaluation de politiques publiques de la Commission Européenne

Toute nouvelle politique environnementale élaborée par la Commission Européenne passe par une étape d'évaluation d'impact qui contribue à définir son niveau d'ambition et d'objectif, les instruments à mettre en œuvre pour atteindre cet objectif, ainsi que des aménagements possibles permettant de limiter certains impacts directs ou indirects induits jugés trop négatifs. Cette évaluation d'impact comprend un volet spécifique concernant les impacts sociaux qui demande d'aborder les enjeux suivants:

- Emploi et marché du travail ;
- Normes et droits liés à la qualité de l'emploi ;
- L'inclusion sociale et la protection de groupes particuliers ;

⁴ On utilisera également la notion d'impact redistributifs pour caractériser la manière dont des coûts ou bénéfices d'une mesure sont répartis entre individus, groupes sociaux ou catégories socio-professionnelles. Cette catégorie d'impact regroupe l'impact sur les prix pour les acteurs économiques (consommateurs ou entreprises par exemple) ainsi que les impacts macroéconomiques correspondants y compris en termes d'emploi.

⁵ La notion de « coût » est à prendre ici dans un sens large d'« effort », qu'il soit financier, en temps passé, de complexité de situation à gérer, etc.

⁶ La définition même des groupes sociaux distincts ou spécifiques dépendant des contextes/territoires et des thématiques environnementales abordées.

- L'égalité des sexes, l'égalité et le traitement des chances, non-discrimination ;
- Les personnes, la vie privée et familiale, et la protection des données personnelles ;
- La gouvernance, participation, bonne administration, accès à la justice, les médias et l'éthique ;
- La santé publique et de la sécurité ;
- La criminalité, le terrorisme et la sécurité ;
- Les effets sur les systèmes de protection, de santé et d'éducation sociale – y compris l'accès des populations (ou de certains groupes sociaux) à ces systèmes ;
- La culture ;
- Les impacts sociaux dans les pays tiers ;
- La cohérence, les synergies ou l'interaction avec des directives spécifiques du domaine social déjà adoptées/en place.

Source . European Environment and Sustainable Development Advisory Councils (2006)

Comme indiqué ci-dessus, la prise en compte des enjeux sociaux peut s'aborder par l'analyse des différences entre groupes sociaux et de « justice sociale ». Se poseront alors par exemple des questions d'égalité ou d'équité de traitement dans : l'accès aux biens et services (produits de base, services de l'énergie ou transport, par exemple) et leurs coûts (explicites ou implicites) ; l'accès aux services de santé, à l'information et aux droits civiques ; la distribution des coûts induits par une politique environnementale, l'accès à un environnement de qualité et le partage de la responsabilité environnementale (qu'elle soit des entreprises ou des individus) ; ou le partage du poids de la dette financière publique et de la dette écologique au sein et entre les générations⁷.

Les éléments qui concernent l'articulation entre justice sociale et environnement ont en particulier conduit à la définition de la notion de justice environnementale. Née dans les années 1970 aux États-Unis, sous l'impulsion d'associations de défense des droits civiques alliées à des militants écologistes (dont l'objectif était de souligner l'aspect cumulatif des inégalités écologiques et sociales, en mettant en lumière l'injustice environnementale dont sont victimes les minorités raciales et les pauvres dans les villes américaines), la notion de justice environnementale reconnaît l'existence d'un « racisme environnemental » (Bullard, 1993) qui se traduit par l'implantation quasi-systématique de *Locally Undesirable Land Uses* (ou LULUs) tels des industries polluantes, des centres de déchets dangereux, des usines d'incinération... dans des quartiers où vit un pourcentage élevé de minorités raciales ou de populations pauvres et désavantagées. L'agence de protection de l'environnement des États-Unis a par exemple produit en 2010 un guide d'évaluation de la justice environnementale qui établit les enjeux sociaux et de justice environnementale à considérer avant de mettre en œuvre toute nouvelle politique environnementale⁸.

2. « Quand » prendre en compte les enjeux sociaux ?

La prise en compte d'enjeux sociaux peut s'effectuer à différentes phases du cycle des politiques publiques (environnementales ou autres) :

- **Phase d'élaboration** : la prise en compte d'enjeux sociaux dans la phase d'élaboration d'une politique publique peut conduire à définir des objectifs environnementaux différents de ce qui aurait été défini à partir de considérations purement environnementales (par exemple, un niveau d'ambition moindre socialement plus acceptable et/ou limitant des impacts sociaux négatifs

⁷ Voir par exemple IEEP (2009) qui propose une série d'indicateurs de justice sociale à partir desquels l'IEEP évalue les principales politiques de lutte contre le changement climatique de l'Union Européenne.

⁸ <http://www.epa.gov/environmentaljustice/resources/policy/ej-rulemaking.html>.

potentiels). Elle peut également conduire à proposer des exemptions dans l'atteinte d'objectifs environnementaux pour certains groupes sociaux bien identifiés. Enfin, elle peut conduire à demander la prise en compte explicite d'enjeux sociaux dans l'élaboration de dispositifs de mise en œuvre. Une telle prise en compte se base le plus souvent sur une évaluation *ex-ante* qui permet d'aborder de manière explicite l'ensemble des impacts sociaux attendus d'une politique environnementale donnée. Dans certains cas, l'appréhension (*ex-ante*) d'impacts sociaux potentiels pourra conduire à proposer des mesures d'accompagnement minimisant des impacts sociaux jugés trop « négatifs » ;

- **Phase de mise en œuvre** : la prise en compte d'enjeux sociaux conduit à adapter les instruments et dispositifs opérationnels proposés pour accompagner la mise en œuvre des politiques environnementales, ou à proposer des dispositifs spécifiques ciblant des groupes sociaux particuliers. Par exemple : développer des tarifications sociales des services de l'eau ; apporter un appui financier aux ménages aux revenus les plus faibles s'engageant dans des travaux d'isolation de leur logement ; mettre en place des actions de sensibilisation et de formation ciblant des groupes sociaux particuliers ;
- **Phase d'évaluation *ex-post* et d'adaptation des politiques** : l'évaluation *ex-post* mesure l'impact social réel (selon la liste des indicateurs et enjeux sociaux mentionnée ci-dessus) d'une politique environnementale, une telle évaluation pouvant conduire à adapter, réorienter ou parfois abandonner une politique environnementale ou un dispositif donné. En pratique, de telles évaluations restent rares, de par l'absence d'échéance claire (quand faire une telle évaluation), de ressources financières, de culture de l'évaluation dans certaines instances politiques (en particulier à des échelons décentralisés) ou de nécessité d'évaluation en période de changement politique.

3. Comment prendre en compte les enjeux sociaux dans les dispositifs et mesures d'accompagnement ?

La prise en compte d'enjeux sociaux dans les dispositifs et mesures d'accompagnement proposés pour mettre en œuvre les politiques environnementales peut se classer en deux catégories :

- Les dispositifs, instruments et stratégies proposant des **arrangements, amendements ou dérogations** pour des publics cibles répondant à des critères bien définis (par exemple, des critères de revenu, d'âge, d'appartenance à un groupe ethnique particulier, etc.) pour éviter tout impact négatif disproportionné sur ces publics cibles. L'OCDE identifie ainsi 3 approches permettant de limiter la part des politiques environnementales supportée par les ménages aux revenus les plus faibles (OCDE, 2006) : garantir aux ménages les plus démunis un niveau d'effort équivalent (en pourcentage de leur revenu dédié à la mise en œuvre d'une politique environnementale donnée) à celui des ménages les plus aisés ; remédier aux problèmes de répartition entre groupes sociaux en modulant les tarifs en fonction des revenus ; ou exempter certains groupes à faible revenu de l'ensemble d'un dispositif.
- Les **dispositifs et instruments spécifiques de mise en œuvre des politiques environnementales** ciblant, en partie ou en totalité, des catégories sociales défavorisées. De tels dispositifs visent par exemple à gérer les aspects redistributifs des politiques environnementales (aide financière, déduction d'impôts, formation ou action de communication) ou facilitent l'accès des populations aux revenus modestes aux biens et services environnementaux, contribuant ainsi à une égalité dans l'accès à ces biens et services.

4. Qui mobiliser ?

La prise en compte de la dimension sociale des politiques de l'environnement demande d'analyser la gouvernance et les processus d'élaboration, de définition et de mise en œuvre des stratégies et politiques environnementales. Se poseront en particulier des questions concernant l'implication et la mobilisation dans les processus de consultation et de décisions de représentants de l'ensemble des parties prenantes, que ce soient les parties prenantes traditionnellement associées et représentant des intérêts différents (représentants de différents secteurs économiques, collectivités et élus, monde associatif environnemental) mais également les représentants de groupes sociaux particuliers (populations aux revenus modestes, jeunes, seniors, communautés religieuses, etc.). Mobiliser de tels groupes sociaux permet de faire émerger leurs valeurs et contraintes dans le cadre d'un débat collectif. Une telle mobilisation peut parfois s'avérer délicate de par l'absence de représentants légitimes de certains de ces groupes.

V. LES PRINCIPAUX RESULTATS DU BENCHMARK

Les paragraphes suivants présentent les résultats du *benchmark* et la manière dont les enjeux sociaux sont pris en compte dans les politiques et stratégies environnementales des pays de l'OCDE étudiés. Sont en particuliers analysés : l'intégration explicite d'enjeux sociaux dans les politiques environnementales ; le développement d'instruments et dispositifs opérationnels adaptés aux enjeux sociaux ; la définition de populations dites « vulnérables » ciblées par certains de ces dispositifs ; la question de l'évaluation des impacts sociaux ; la mobilisation d'acteurs clés au processus d'élaboration et de mise en œuvre de politiques environnementales ; ou le concept de justice environnementale intégrant dimensions sociales et environnementales.

1. Une dimension sociale rarement explicitée dans la réglementation environnementale

L'explicitation de la dimension sociale dans la réglementation environnementale peut prendre plusieurs formes : rendre obligatoire la prise en compte des impacts sociaux (sans forcément définir d'une manière explicite les impacts sociaux à prendre en compte ni les mécanismes à mettre en œuvre pour assurer cette prise en compte) ; définir des objectifs environnementaux propres à des groupes sociaux particuliers ; proposer des processus de gouvernance associant toutes les parties prenantes y compris des représentants de groupes sociaux particuliers identifiés comme étant particulièrement impactés ou vulnérables ... D'une manière générale, c'est cette dernière approche qui est la plus couramment explicitée dans la réglementation environnementale en particulier en Europe depuis l'adoption de la Convention de Aarhus par la Commission Economique pour l'Europe des Nations Unis⁹. Malgré la reconnaissance politique du développement durable qui associe explicitement économie, social et environnemental – en Europe depuis le sommet de Göteborg de 2001¹⁰, et en dehors des stratégies globales de développement durable et de croissance (comme par exemple l'initiative Europe 2020 qui intègre les trois dimensions simultanément¹¹), des réglementations distinctes abordent en général les enjeux environnementaux et sociaux. Quelques exceptions à la règle existent cependant au niveau européen, tel qu'illustré dans l'encadré ci-dessous.

Encadré 2 - L'intégration explicite des enjeux sociaux dans des politiques environnementales européennes

Trois initiatives européennes récentes dans le domaine de l'environnement illustrent différents niveaux de prise en compte explicite d'enjeux sociaux.

⁹ UNECE. 1998. Convention on access to information, public participation in decision-making and access to justice in environmental matters. Done at Aarhus, Denmark, on 25 June 1998. <http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/documents/cep43e.pdf>

¹⁰ Journal Officiel des Communautés Européennes. 2001. Développement durable en Europe pour un monde meilleur : stratégie de l'Union européenne en faveur du développement durable. Communication de la Commission. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2001:0264:FIN:FR:PDF>

¹¹ Europe 2020 est la stratégie de croissance sur dix ans de l'Union européenne. Développée dans un contexte de crise économique, cette initiative vise également à combler les lacunes du modèle de croissance européen et à mettre en place les conditions d'une croissance plus intelligente, plus durable et plus inclusive. Les cinq objectifs clés, à atteindre d'ici la fin de la décennie, touchent à l'emploi, à l'éducation, à la recherche et à l'innovation, à l'inclusion sociale et à la réduction de la pauvreté, ainsi qu'au changement climatique et à l'énergie. http://ec.europa.eu/europe2020/index_fr.htm

Une référence limitée aux enjeux sociaux : la Directive Cadre sur l'Eau¹²

Une référence limitée aux enjeux sociaux est faite dans la Directive Cadre sur l'Eau (DCE) européenne en ce qui concerne l'établissement d'une tarification de l'eau basée sur le principe pollueur payeur et de récupération des coûts, la directive spécifiant que « *les états membres peuvent tenir compte des **effets sociaux, environnementaux et économiques de la récupération*** »;

Une demande explicite d'évaluation des enjeux sociaux : la Directive Cadre Stratégie pour le Milieu Marin¹³

La Directive Cadre Stratégie pour le Milieu Marin (DCSMM) demande explicitement aux Etats Membres « *une analyse économique et **sociale** de l'utilisation de ces eaux et du coût de la dégradation du milieu marin* » (Article 7). Elle demande également de prendre « *dûment en compte le développement durable, et notamment **les répercussions sociales et économiques des mesures envisagées*** » (Article 13) dans l'élaboration du programme de mesures permettant d'atteindre les objectifs écologiques de la DCSMM. Ces demandes explicites représentent une première au niveau européen dans le domaine de l'environnement traduisant l'émergence d'une prise de conscience collective concernant l'articulation entre environnement et social.

Une prise en compte multiple des enjeux sociaux : le Livre Blanc européen sur l'adaptation au changement climatique¹⁴

Le livre blanc de la Commission Européenne **Adaptation au changement climatique : vers un cadre d'action européen** aborde le domaine social dans la partie dédiée au « cadre proposé par l'UE : Objectifs et mesures ». Cette partie spécifie par exemple: « *dans le domaine social, il **devient de plus en plus évident que ceux qui disposent de peu de ressources sont plus vulnérables aux effets du changement climatique**. Pour porter leurs fruits, les **mesures d'adaptation** doivent répartir les charges équitablement et tenir compte des **incidences sur l'emploi et sur la qualité de vie** des catégories sociales à **faible revenu**. La dimension sociale des mesures d'adaptation doit être prise en considération dans les **processus communautaires** en cours dans les secteurs de l'emploi et des affaires sociales, et tous les partenaires sociaux doivent être associés à cette entreprise* ». Le Livre Blanc propose également des actions spécifiques à mettre en œuvre (que ce soit à l'échelle européenne ou de chacun des Etats Membres), en particulier « *d'évaluer les **incidences du changement climatique** et des mesures d'adaptation sur l'emploi et sur le bien-être des **catégories sociales vulnérables*** ».

2. Une prise en compte contrastée du social dans les dispositifs selon les thématiques environnementales

La prise en compte des enjeux sociaux des politiques environnementales varie selon les thématiques environnementales abordées. Les enjeux de précarité énergétique sont par exemple une dimension importante des politiques de l'énergie alors que les enjeux sociaux sont clairement moins prégnants dans les politiques de protection de la biodiversité (voir tableau ci-dessous pour une vision synthétique de l'articulation entre environnement et social dans différents domaines environnementaux).

¹² Journal Officiel des Communautés Européennes. 2000. Directive 2000/60/Ce Du Parlement Européen et du Conseil du 23 octobre 2000 établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2000:327:0001:0072:FR:PDF>

¹³ Journal Officiel des Communautés Européennes. 2008. Directive 2008/56/CE du Parlement Européen et du Conseil du 17 juin 2008 établissant un cadre d'action communautaire dans le domaine de la politique pour le milieu marin (directive-cadre «stratégie pour le milieu marin»). <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:164:0019:0040:FR:PDF>

¹⁴ Source : http://europa.eu/documentation/official-docs/white-papers/index_fr.htm et <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2009:0147:FIN:FR:PD>. Les livres blancs de la Commission Européenne contiennent un ensemble argumenté de propositions d'actions communautaires liées à un domaine spécifique. Ils sont préparés dans le cadre de comités consultatifs comprenant les membres de la Commission, des représentants des groupes d'intérêt et des administrations nationales. Il existe de nombreux exemples de livres blancs qui visent généralement à donner naissance à des décisions politiques ou à une politique concertée.

Tableau 1 - Articuler enjeux environnementaux et enjeux sociaux – éléments de synthèse

Thématique	Principaux enjeux		Type de dispositif recensé
	Aspects environnementaux	Aspect sociaux	
Précarité énergétique	→ Permettre une meilleure isolation des bâtiments afin de réduire les émissions de CO ₂	→ Lutter contre les impayés → Aider les populations en difficulté financière à payer leurs factures, sensibiliser aux effets du changement climatique, engager des changements de comportement via à vis des gestes économes	→ Crédits, et prêts pour l'amélioration énergétique des bâtiments → Aides financières directes et subventions (Fond Solidarité Logement, chèque énergie) → Sensibilisation et accompagnement
Gestion des sites pollués	→ Gestion des friches industrielles et des déchets solides.	→ Permettre une meilleure qualité de vie aux habitants vivant à proximité des friches ou sur d'anciennes friches dépolluées. → Permettre le renouvellement urbain.	→ Campagnes de sensibilisation des habitants → Réaménagement urbains
Transports publics	→ Encourager l'usage des transports en commun et réduire l'utilisation de voiture pour les déplacements quotidiens (lutte contre les émissions de CO ₂)	→ Aider les populations les plus pauvres vivant souvent aux portes des villes à se déplacer, à travailler etc.	→ Tarif sociaux par seuil de revenus et ou condition particulière. → Atelier d'information aux déplacements
Protection de la biodiversité	→ Sauvegarde d'espèces, gestion des ressources naturelles	→ Mobilisation de compétences et de formations pour des collectivités, organismes autochtones, ONG etc. → Accès aux aménités → Insertion sociale	→ Financement de projets d'éducation à l'environnement et à la biodiversité → Transfert de compétences vers les ONG → Chantiers d'insertion
Gestion des risques (ex : inondation)	→ Réduire les impacts liés aux risques naturels → Adaptation contre les impacts des changements climatiques	→ Soutien aux ménages vulnérables, victimes d'aléas climatiques.	→ Analyse sociale des besoins des populations victimes des aléas pour mieux comprendre leur besoins et réduire leur exposition aux risques

3. Des dispositifs qui reposent en grande partie sur des subventions

Les dispositifs de mise en œuvre des politiques publiques dans le domaine de l'environnement sont très divers : établissement de nouvelles normes (de rejets, d'efficacité d'utilisation de ressources, d'état du milieu, etc.) ; instruments financiers/fiscaux (taxes et redevances) ; subventions directes ou des déductions d'impôts (foncier, sur le revenu, etc.) ; actions d'information, de sensibilisation et de communication ; mise en place de modes de gouvernance associant acteurs et parties prenantes ; etc. La prise en compte des enjeux sociaux dans les politiques environnementales peut se traduire de deux manières : d'une part, en proposant des arrangements, amendements ou dérogations aux dispositifs et instruments pour des publics cibles répondant à certains critères donnés (par exemple, des critères de revenu, d'âge, etc.) ; d'autre part, en proposant des instruments et dispositifs spécifiques ciblant des groupes sociaux considérés comme plus vulnérables ou plus difficiles à mobiliser. Le tableau suivant illustre des instruments et dispositifs mis en œuvre par les pays étudiés dans le cadre du *benchmark*.

Tableau 2- -Des exemples de dispositifs mis en œuvre pour prendre en compte les enjeux sociaux dans différents politiques environnementales

Type d'instrument	Critère social considéré	Thématique environnementales abordées	Exemples de dispositifs
Subventions directes	Niveau de revenus par foyer, localisation, situation sociale (marginalisation)	Energie, gestion des risques (réduction de l'exposition), transport, logement, biodiversité, eau	Subventions pour chauffage/chèque-énergie, aides aux impayés (eau, énergie), amélioration des bâtiments, subventions pour développement des zones tribales (Etats Unis)
Subventions indirectes	Niveau de revenus par foyer	Amélioration thermique, énergie, gestion des déchets, transport	Réduction de taxes sur a) les prix du fuel/carburants, b) les déchets. Dédution d'impôts pour travaux d'amélioration thermique Prêt à taux zéro Transport gratuit, eau gratuite (jusqu'à un seuil de quantité prédéfini) pour les plus démunis
Atelier de sensibilisation	Revenu, chômage, situation sociale (population marginale, immigrée etc.), santé, mobilité	Energie, déchets, transport, accès aux aménités environnementales	Atelier économe & potagers urbains (France) Insertion professionnelle par les métiers de l'environnement

Les subventions restent l'instrument le plus utilisé, et ce quelles que soient les thématiques environnementales et les pays considérés. Aux États-Unis, des subventions existent pour encourager les personnes ayant des véhicules diesels à opter pour des moteurs plus propres ou changer de technologie (moteurs hybrides), les subventions étant allouées en priorité aux propriétaires de véhicules diesels aux revenus les plus bas et aux populations indigènes. En Nouvelle-Zélande, au Royaume-Uni, et en France les programmes respectifs *Warm Up*, *Warm Front* et *Habiter Mieux*¹⁵ proposent des subventions permettant de réaliser des travaux d'amélioration thermique (isolation et autres techniques) ciblant les ménages les plus vulnérables (selon des critères différents selon les pays) et permettant de réduire les émissions de gaz à effets de serre, d'améliorer la qualité de l'air et de réduire les problèmes respiratoires. Dans certains cas, des niveaux de subvention plus élevés sont proposés si les actions d'amélioration de l'enjeu environnemental concerné facilitent un retour à l'emploi et contribuent à la sensibilisation du public aux problématiques et enjeux environnementaux. Certains des instruments mis en place restent cependant des solutions de court-terme sans que les causes réelles des problèmes rencontrés (de précarité par exemple) soient modifiées. Les aides au paiement de factures ou les éco-gestes, par exemple, ne sont pas la solution à la majorité des problèmes de précarité énergétique souvent plus liés à des enjeux de bâtiments qu'il conviendrait par exemple de rénover et d'isoler pour réduire les consommations énergétiques.

De dispositifs de sensibilisation au changement de comportement et de promotion des éco-comportements sont également mis en place et ciblent certains groupes sociaux considérés comme les plus vulnérables. C'est le cas par exemple de la mise en place d'ateliers ciblés (aux gestes économes par exemple), à la mise en place de processus de participation, d'éducation et de sensibilisation. Souvent, ces outils de sensibilisation sont accompagnés d'outils scientifiques et ou techniques qui permettent de présenter des connaissances sur les risques ou les impacts de leurs actions sur le milieu et l'environnement. Aux États-Unis, au Canada, au Royaume-Uni ou en France, de nombreuses communes et collectivités territoriales ont ainsi menées des campagnes de sensibilisation auprès de groupes sociaux à risque (par exemple, les

¹⁵ Se reporter ci-dessous aux descriptions plus précises de ces dispositifs présentées dans le *Zoom 2 - Les dispositifs de financement des travaux dans le logement permettant de réduire la consommation énergétique et à destination des ménages les plus pauvres*

personnes âgées, les habitants de zones urbaines à fortes densités et de logements sociaux) pour mieux gérer les impacts liés aux vagues de chaleur ou à des inondations localisées.

Globalement, les dispositifs de type aide et subvention restent plus faciles et moins coûteux à administrer¹⁶ à des échelles globales (un pays ou une région) que des approches basées sur l'animation, la formation et l'intégration des populations fragiles au processus de participation et/ou des réalisations de diagnostics au plus près des besoins réels de ces populations. Ces approches qualitatives, retrouvées au Pays-Bas (Utrecht), en Espagne (Saragosse) et aux Etats-Unis (Superfund) sont globalement plus chères et requièrent d'importants moyens humains (voir encadré ci-dessous pour deux illustrations de telles approches)¹⁷.

Encadré 3 - Deux exemples d'accompagnement de groupes sociaux spécifiques dans la mise en œuvre de politiques et/ou projets à visées environnementales

La **ville d'Utrecht (Pays-Bas)** a mené en 2006-2007 un **programme d'insertion des femmes issues de l'immigration via la sensibilisation aux gestes permettant des économies d'eau et d'énergie**. Cette initiative a inclus la réalisation d'ateliers, la distribution de kits économes et l'élaboration concertée de matériel de communication. Elle a également favorisé l'insertion culturelle des populations ciblées en les aidant à surmonter les problèmes linguistiques qu'elles peuvent rencontrer (20% de femmes impliquées dans le programme étant originaires du Maroc et de la Turquie et récemment arrivées aux Pays-Bas). Au total, ce sont 2 millions d'euros qui ont été alloués à l'initiative portée par la ville d'Utrecht, les associations de voisinage et un bureau d'étude (pour la communication et le matériel). En 1 an, près de 8000 foyers à bas revenus ont participé au projet (800 femmes participant à l'éco-coaching) qui a conduit à une réduction (estimée) de CO₂ de 6 400t/an et à une réduction des factures d'énergie de 10%. La mise en œuvre a impliqué 50 personnes sans emploi formées au conseil en énergie dont près du quart a aujourd'hui trouvé un emploi dans ce domaine. Les évaluations montrent que 8 familles sur 10 sont satisfaites des prestations et des résultats du projet.

Source : <http://www.utrecht.nl/smartsite.dws?id=13353>

L'**initiative Estonoesunsolar** portée de 2009 à 2012 par la Municipalité de **Saragosse** en collaboration avec les acteurs publics, sociaux et économiques de la ville (Ebropolis) ainsi que des groupes de citoyens (association, centres culturels, parents d'élèves, etc.), s'est attachée à **promouvoir la réinsertion professionnelle d'adultes en difficulté** (chômeurs, personnes sans revenu...) à travers la **reconversion d'espaces urbains** sans usages (friches industrielles, zones désaffectées...) en espaces utiles (potager urbain, paysage urbain, lieu public...) rendant des aménités environnementales et favorisant l'amélioration du cadre de vie. L'initiative s'est basée sur un fort processus de concertation et de co-construction, tous les acteurs impliqués contribuant à définir les projets de reconversions urbaines à mener. Plus de 2 M d'€ étaient déjà investis en 2011 dans cette initiative, dont 60% alloués aux salaires de personnes réinsérés professionnellement (110 emplois) et 40% destiné à l'achat d'équipement. Au total, 28 zones urbaines soit environ 42 000 m² ont été reconverties et l'initiative a été récompensée au Green Social Festival et à l'Eurocity 2011.

Source : <http://www.underconstructions.eu/estonoesunsolar-spain-2/>

Selon l'**échelle de mise en œuvre** des dispositifs et des instruments, des différences existent dans le format et la nature des dispositifs proposés au sein d'un même pays. En France, par exemple, les conseils régionaux peuvent intégrer à leur échelle des critères socio-économiques dans le cadre de leur intervention en matière d'énergie. Même si la question de la précarité énergétique ne correspond pas à une des compétences classiques de la Région, elle peut faire partie des missions des conseils régionaux dans le cadre de l'aide sociale. On observe ainsi que certaines régions françaises n'interviennent pas dans le domaine de la précarité énergétique (cas des Régions Aquitaine ou Limousin par exemple) alors que

¹⁶ La question de l'efficacité de tels dispositifs à contribuer à l'atteinte d'objectifs environnementaux se pose cependant.

¹⁷ La facilité à administrer des instruments de type subvention, par rapport à des approches basées sur le processus et le renforcement de capacité, a été confirmé dans la plupart des entretiens menés au cours de cette étude.

d'autres envisagent aujourd'hui des dispositifs de soutien (Régions Pays de la Loire, Picardie ou Lorraine¹⁸) pour répondre au contexte actuel de crise énergétique et de précarité énergétique croissante. Certaines régions interviennent déjà en intégrant des critères sociaux dans les critères d'éligibilité des aides financières accordées par le conseil régional : des plafonds de ressources/revenues sont ainsi instaurés pour certains dispositifs d'appui à la réalisation de travaux d'isolation qui visent les particuliers. On observe cependant une évolution rapide des dispositifs intégrant des critères sociaux au gré des évolutions du contexte national et local (Cheung-Ah-Seung, 2013).

4. Des mesures qui ciblent « les plus vulnérables » et pas seulement « les plus pauvres »

Un grand nombre de critères est utilisé en pratique pour définir les populations et groupes sociaux cibles de dispositifs assurant la prise en compte d'enjeux sociaux dans le domaine de l'environnement. La définition même de la vulnérabilité associe des dimensions sociales et économiques, les principaux éléments considérés par différents pays pour définir les groupes les plus vulnérables associent des éléments de revenu (y compris d'accès à des minima sociaux), l'importance d'impayés, l'âge, la situation d'emploi, l'exposition à différents risques (inondation ou sanitaires via la qualité de l'air) ou l'appartenance à des groupes rencontrant des difficultés d'insertion (population immigrée par exemple). Des mesures spécifiques existent dans certains pays, notamment envers des groupes sociaux particuliers qui, historiquement, ont été marginalisés par les politiques publiques et le développement économique. C'est en particulier le cas aux États-Unis, au Canada et au Chili où des dispositifs spécifiques¹⁹ ciblant les populations autochtones ont été mis en place pour différentes thématiques environnementales (biodiversité, eau, sols pollués...). Le *benchmark* fait notamment apparaître des exemples de sensibilisation à l'environnement ou aux économies d'énergie à destination de publics marginalisés (chômeurs, immigrés, occupants de logement sociaux en précarité énergétique...), à rapprocher des actions d'*Unis Cités* en France.

Les critères permettant de cibler les populations vulnérables ou des groupes sociaux particuliers sont différents selon les pays. Les politiques sociales au Royaume-Uni ont depuis les années 1980 fait un large usage des ensembles de données composites qui incluent des statistiques de la population et une considération de facteurs cumulatifs : santé, logement, revenu, réussite scolaire, etc. En France, des exercices similaires ont eu lieu à l'échelle de villes, de départements ou de régions. Mais ce type d'analyse n'est pas encore généralisé à l'échelle du pays (Lavaine, 2010) ou effectué en appui à l'élaboration de dispositifs particuliers assurant l'intégration d'enjeux sociaux dans la mise en œuvre de politiques environnementales.

5. Des dispositifs qui restent fragmentés

Les politiques environnementales globales prenant en compte de manière systématique et avec une méthodologie cadrée leurs aspects redistributifs restent rares aujourd'hui. D'une manière générale, la majorité des pays (les États-Unis et le Royaume-Uni mis à part) ne possède aucune stratégie explicite de prise en compte des enjeux sociaux liés aux politiques environnementales, ni même de document guide détaillant les enjeux sociaux à considérer et la manière de les prendre en compte dans l'élaboration de

¹⁸ La région Lorraine a lancé en 2010 un "PIG Précarité énergétique afin d'identifier les méthodologies de repérage des populations en précarité énergétique" (GuillotEAU, 2011)

¹⁹ On citera en particulier la mise en place de programmes spécifiques concernant la distribution de terres, la reforestation, l'accès aux ressources en eau...

politiques et de dispositifs. En France, hormis les obligations européennes (limitées), il n'existe pas de document fondateur proposant une approche globale des enjeux sociaux dans les politiques de l'environnement.

6. Des dispositifs où l'enjeu social peut primer sur l'objectif environnemental

Le benchmark souligne que certains des dispositifs recensés répondent dans un premier temps à un enjeu social (accès à la mobilité, réinsertion...), leur mise en œuvre s'accompagnant d'impacts environnementaux positifs (par exemple : utilisation accrue des transports en commun, réparation d'appareils ménagers, etc.). La plupart de ces mesures combinent ainsi avec succès objectif social et environnemental. Des exemples de tels dispositifs incluent : le *pass transport* gratuit pour les personnes sans activité de la ville Leipzig (Allemagne) ; la tarification sociale dans les transports en commun des villes de Grenoble ou de Dunkerque (France) ; les ateliers d'initiation et de perfectionnement sur la connaissance des transports en commun organisés par la RATP à Paris (France) ; les actions de réinsertion par des activités de réparation d'appareils ménagers comme par exemple les actions proposées par le réseau ENVIE en France ou *Reparatur-und-Service-Zentrum* en Autriche ; les actions de conseil en économie d'énergie mises en place à Frankfurt-am-Main (Allemagne) ; la reconversion d'espaces urbains menée par des associations comme Espaces en France ou Estonoesunsolar en Espagne.

Certains des dispositifs élaborés pour remplir un objectif social premier peuvent cependant conduire à des impacts environnementaux inattendus. Le *DECC Winter Fuel Payment* mis en place au Royaume-Uni, par exemple, ou le *Low Income Home Energy Assistance Program* élaboré aux États-Unis, visent à aider les ménages les plus modestes à payer leurs factures d'électricité que ce soit par l'attribution d'une subvention (USA) ou d'un prêt (Royaume-Uni) – sans fournir d'incitation aux économies d'énergie. De plus, d'un point de vue environnemental, les aides au paiement de factures sont rarement la solution à la majorité des problèmes de précarité énergétique souvent liés à des bâtiments vétustes et/ou mal isolés. Ces instruments mis en place représentent ainsi des solutions de court-terme qui ne modifient pas les causes réelles des problèmes rencontrés (de précarité par exemple). A moyen et long terme, des travaux d'isolation pourraient s'avérer plus bénéfiques à la fois d'un point de vue social et environnemental.

7. Une absence remarquée des acteurs du social dans les processus d'élaboration et de mise en œuvre des politiques environnementales

En Europe, la Convention d'Aarhus traduite à l'échelle européenne (voir encadré ci-dessous) et renforcée par les obligations réglementaires de certaines réglementations environnementales²⁰ a conduit à une implication croissante des acteurs et parties prenantes dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques environnementales.

Encadré 4 : Les 5 principes du Livre blanc sur la Gouvernance Européenne

Le Livre blanc propose d'ouvrir le processus d'élaboration des politiques de l'Union Européenne afin d'assurer une participation plus large des citoyens et des organisations à leur conception et à leur application. Il encourage une plus grande ouverture et une responsabilisation accrue de tous les participants. Les citoyens devraient ainsi percevoir plus clairement comment les États membres, agissant ensemble au sein de l'Union, sont en mesure de répondre plus

²⁰ La Directive Cadre sur l'Eau et la Directive Cadre Stratégie pour le Milieu Marin ont par exemple des articles spécifiques concernant la consultation et la mobilisation des acteurs dans leurs étapes de mise en œuvre.

efficacement à leurs préoccupations. Cinq principes sont à la base d'une bonne gouvernance et des changements proposés dans le présent Livre blanc :

- **Ouverture** : fonctionnement transparent des institutions et communication et langage accessible par le grand public, améliorer la confiance dans des institutions complexes ;
- **Participation** : la participation dépend de manière déterminante de l'adoption par les administrations centrales, pour la conception et la mise en œuvre des politiques de l'UE, d'une approche faisant précisément appel à la participation de tous ;
- **Responsabilité** : clarifier le rôle de chacun dans les processus législatif et exécutif, avec plus de clarté et une prise de responsabilité accrue de la part des États membres et de tous ceux qui participent à l'élaboration et à la mise en œuvre des politiques de l'UE, à quelque niveau que ce soit ;
- **Efficacité** : les mesures doivent être efficaces et intervenir au bon moment ; elles doivent produire les résultats requis, à partir d'objectifs clairs et d'une évaluation de leur impact futur et de l'expérience antérieure, là où elle existe. Les décisions doivent être prises au niveau le plus approprié ;
- **Cohérence** : l'Union a d'autant plus besoin de cohérence que l'éventail de ses tâches s'est étendu ; l'élargissement ira dans le sens d'une plus grande diversité ; les défis à relever, tels que le changement climatique ou l'évolution démographique, transcendent les limites des politiques sectorielles sur lesquelles l'Union a été bâtie ; les collectivités régionales et locales sont de plus en plus associées aux politiques de l'Union.

Chacun de ces principes est essentiel pour l'instauration d'une gouvernance plus démocratique. Ils sont à la base de la démocratie et de l'état de droit dans les États membres, mais s'appliquent à tous les niveaux de gouvernement, qu'ils soient mondial, européen, national, régional ou local.

Une analyse fine des processus de mobilisation des acteurs dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques environnementales souligne le caractère principalement consultatif de la majorité de ces processus, une participation effective des parties prenantes dans la prise de décision restant l'exception plutôt que la règle (Sintomer et Blondiaux, 2002). Les processus donnent rarement une place à des représentants de groupes sociaux particuliers considérés comme vulnérables ou demandant des actions d'accompagnement spécifiques (Fayet et Genest, 2010). Les services sociaux sont très rarement impliqués dans l'élaboration et la mise en œuvre de dispositifs à visée environnementale ciblant tout particulièrement les groupes sociaux les plus vulnérables²¹. D'une manière générale, les gouvernances des domaines environnemental et social restent la plupart du temps clairement distinctes et séparées.

8. Une prise en compte croissante des enjeux sociaux dans l'évaluation des politiques environnementales... mais une pratique qui peine à s'instaurer

Un nombre croissant de pays de l'OCDE renforcent progressivement la pratique de l'évaluation (*ex-ante* et *ex-post*) de politiques publiques ainsi que la prise en compte d'enjeux et d'impacts sociaux dans l'évaluation de politiques environnementales. La prise de conscience croissante des enjeux sociaux par les porteurs de politiques publiques dans le domaine de l'environnement en Europe, les obligations européennes concernant la réalisation d'évaluations d'enjeux et d'impacts sociaux sont autant de facteurs pouvant expliquer cette évolution. La Commission Européenne (comme l'*US EPA*, par exemple) recommande la

²¹ Le Zoom 4 illustre des exemples de mobilisation d'acteurs du secteur social dans la mise en œuvre de certains dispositifs.

réalisation d'évaluations (*ex ante* ou *ex-post*²²) intégrant une composante sociale, et propose de multiples critères sociaux à prendre en compte, tel que l'illustre son guide d'évaluation des politiques publiques (voir encadré 1 ci-dessus (European Commission, 2009)). Des guides similaires établissant des paramètres similaires à ceux listés par la Commission Européenne existent aux États-Unis et dans d'autres pays de l'OCDE, certains de ces guides (aux USA en particulier) donnant une place toute particulière à l'analyse des injustices environnementales²³ & ²⁴ (voir la question de la justice environnementale abordée ci-dessous).

Que ce soit en Europe ou aux États-Unis, on observe cependant un écart important entre les préconisations des guides et leur mise en œuvre opérationnelle en ce qui concerne la diversité des enjeux sociaux considérés (plus limitée en pratique) et la qualité des évaluations (souvent frustrées en pratique). L'absence de connaissance sur le lien entre enjeux sociaux et environnement, l'absence d'expertise des équipes d'évaluation, ou l'intérêt limité des porteurs de politiques environnementales pour la question sociale, sont autant de facteurs pouvant expliquer cet écart. La littérature donne cependant accès à quelques exemples d'évaluation fine d'enjeux sociaux. C'est le cas, par exemple, d'études menées dans le cadre des programmes d'actions favorisant la participation des minorités au Canada (les *Fonds autochtones pour les espèces en péril* et le programme de financement communautaire *ÉcoAction*), aux Pays-Bas (*Programme d'éducation, de sensibilisation et d'insertion de groupes minoritaires* de la Ville d'Utrecht), au Royaume-Uni (*Waste & Resources Action Programme - WRAP*), ou aux États-Unis (*Environmental Workforce Development and Job training grants*). Des évaluations sociales poussées existent également pour des décisions relatives à la préservation ou l'accès aux bénéfices environnementaux (comme les actions du *Super Fund* aux États-Unis). Hormis les politiques qui ciblent explicitement les minorités et les ménages les plus pauvres, il existe cependant peu d'exemples d'évaluation globale des dimensions sociales de politiques environnementales (Nunes et alii, 2011).

9. L'émergence d'initiatives de « prise en compte globale » des enjeux sociaux

L'analyse des dispositifs mis en place dans les différents pays met en évidence leur caractère partiel, différents dispositifs prenant en compte un enjeu social et/ou environnemental particulier pouvant être proposés sans que leur cohérence soit établie ou leur articulation explicitée. Ainsi, la précarité énergétique est généralement associée à des seuils de revenu et à la pauvreté des foyers. Or, les enjeux sociaux sont en réalité cumulatifs : la santé, la mobilité ou l'accès à l'alimentation sont autant de facteurs qui contribuent également aux problèmes de précarité des ménages. Il semble donc important de développer des instruments s'appuyant sur une compréhension plus large de ces facteurs afin d'apporter des réponses coordonnées et cohérentes à une précarité allant au-delà de la simple précarité énergétique et intégrant les questions de la vulnérabilité, les problèmes de santé, les difficultés d'accès à la formation, l'emploi, les

²² On notera que les évaluations *ex-post* restent plus rares en pratique, de par l'absence d'échéance claire (quand faire une telle évaluation), de budget, de culture de l'évaluation dans certaines instances (en particulier à des échelles décentralisées) ou tout simplement de nécessité en période de changement politique.

²³ <http://www.epa.gov/environmentaljustice/resources/policy/>

²⁴ <http://www.epa.gov/environmentaljustice/resources/policy/ej-rulemaking.html>. Le communiqué de la directrice de l'US EPA accompagnant la publication de ce document est explicite sur les enjeux qu'il permet d'aborder : « *Trop souvent et depuis trop longtemps, l'écologie a été considérée comme une question lointaine pour les communautés à faible revenu et les minorités. Ce point de vue a persisté en dépit du fait que ces mêmes communautés supportent souvent les plus grands problèmes environnementaux. L'air pollué, l'eau polluée, et les terrains contaminés ont des répercussions importantes sur les possibilités sanitaires et économiques des personnes qui vivent dans des communautés vivant dans des quartiers saturés. J'ai demandé à l'agence de protection de l'environnement, pour changer à la fois la perception et la situation sur le terrain, qu'elle établisse une expansion générale des actions de conversation sur l'écologie et qu'elle œuvre au développement de politiques ayant un effet mesurable sur les défis de la justice environnementale. Ce document établit une orientation provisoire concernant l'examen de la justice environnementale* ».

transports, l'accès aux informations, la qualité de bâtiment, etc. La prise en compte explicite des effets cumulatifs existe par exemple au Royaume-Uni qui utilise un indicateur spécifique (*Index of Multiple Deprivation*) pour prendre en compte les dimensions multiples de la précarité. Dans le cadre d'initiatives territoriales intégrées de mise en œuvre d'instruments contre la précarité (*Area Based initiatives*), cet indicateur permet d'identifier les zones géographiques les plus vulnérables et de proposer pour ces zones des interventions combinées permettant simultanément d'adapter l'environnement physique, d'améliorer l'isolation des logements, d'améliorer la qualité de l'air, de réduire les risques (inondations), d'améliorer la santé et l'emploi... et ainsi de réduire la précarité des populations et territoires les plus vulnérables (Environment Agency, 2009).

10. Une intégration opérationnelle du social et de l'environnemental : la justice environnementale

Le succès du mouvement de justice environnementale aux États-Unis a entraîné l'apparition d'actions similaires dans d'autres parties du monde, notamment en Europe avec la création à la fin des années 1980 du *Black Environment Network* (BEN) au Royaume Uni. En règle générale, la question des inégalités écologiques mise en lumière par le biais de la justice environnementale, ainsi que la dimension sociale et l'exposition des plus vulnérables aux risques environnementaux, constitue un pan largement ignoré des politiques environnementales (Laigle, 2005 et 2007, Laurent, 2011).

L'approche européenne des inégalités écologiques met principalement l'accent sur les inégalités territoriales et sur la spécialisation sociale des espaces. Les inégalités entre individus sont celles des territoires qu'ils habitent selon leur dotation en ressources et les nuisances et risques environnementaux auxquels ils sont soumis, et non pas des inégalités issues de différences ethniques, de revenu, d'âge ou de genre. Cette particularité de l'approche européenne des inégalités écologiques n'est pas due à l'absence de liens entre inégalités écologiques et sociales. Elle résulte davantage d'une géographie urbaine où la dimension ethnique est moins visible qu'aux États-Unis, d'une vision (française) républicaine et universaliste qui appose un couvercle sur les discriminations possibles ou latentes, ou de l'absence d'approches interdisciplinaires (sauf en Royaume Uni) qui assurerait le lien entre environnemental et social.

Aux États-Unis, la législation sur les droits civiques ainsi que celle sur l'environnement prennent désormais en compte la nécessité de mettre en œuvre des moyens suffisants pour garantir une véritable justice environnementale. Les moyens traditionnels de *common law* offrent une possibilité pour les victimes (ou victimes potentielles) de ces injustices d'aller en justice pour empêcher, par exemple, la construction d'une usine polluante près de chez elles ou obtenir compensation. La Convention d'Aarhus, dont les pays de l'Union européenne sont signataires, reconnaît, quant à elle, « *la possibilité [pour tout individu] de participer au processus décisionnel et [d'avoir] accès à la justice en matière d'environnement sans discrimination fondée sur la citoyenneté, la nationalité ou le domicile* » (art. 3.9) ». Cependant, la traduction opérationnelle de la Convention d'Aarhus reste timide et loin des principes clés et de l'application de la justice environnementale aux États-Unis. Au Royaume Uni, la notion d'inégalités environnementales a émergé au début des années 2000. Ce terme a ainsi été utilisé pour la première fois dans la réunion générale annuelle de l'agence de protection de l'environnement (*Environment Agency*) en 2001. Et le gouvernement a intégré explicitement la question des inégalités environnementales dans sa politique environnementale en 2005 avec l'adoption de la stratégie de développement durable du pays (*UK Sustainable Development Strategy*) et la mise en œuvre d'un programme d'interventions et d'études spécifiques sur cette question.

VI. LES QUATRE ETUDES DE CAS

Comme indiqué ci-dessus, quatre cas d'étude représentant différents champs d'intervention de l'ADEME (transport, énergie/efficacité énergétique et développement durable au sens large) et échelles de décision (du local au régional/national) ont été choisis pour approfondir la compréhension de l'intégration des enjeux sociaux dans la mise en œuvre des politiques environnementales. A titre de rappel, les cas d'étude ont abordé les exemples suivants :

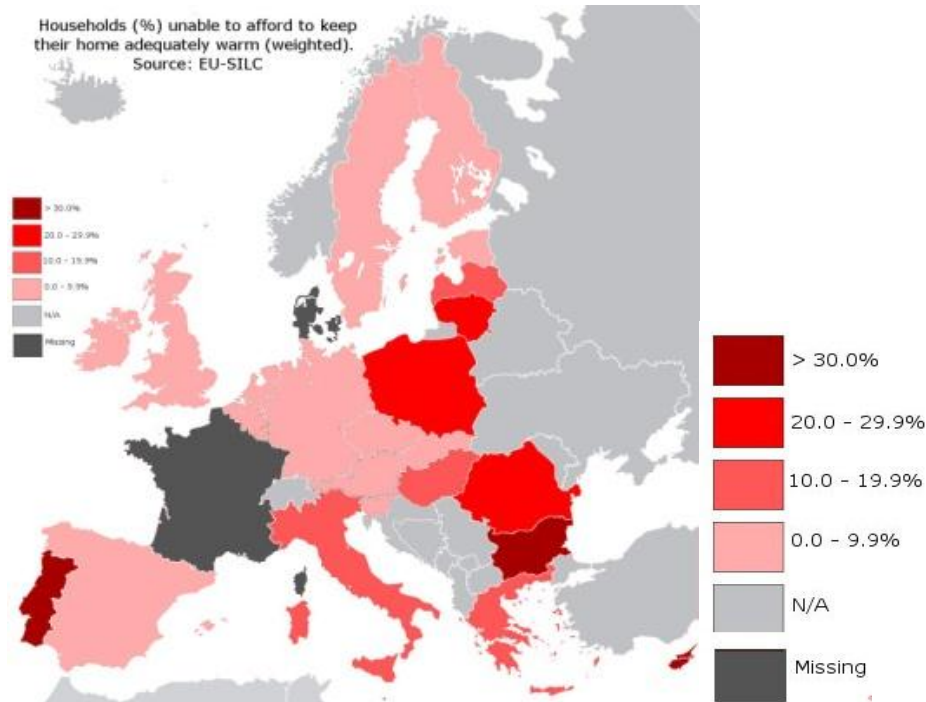
- Cas d'étude 1 - La mise en œuvre de **mécanismes de réduction des dépenses en énergie** des ménages les plus modestes ;
- Cas d'étude 2 - Les dispositifs de **financement des travaux dans le logement** à destination des ménages les plus pauvres ;
- Cas d'étude 3 - **La Low Emission Zone (LEZ)** mis en place dans l'agglomération londonienne pour limiter les émissions polluantes de certains véhicules ;
- Cas d'étude 4 - La prise en compte des enjeux sociaux dans l'élaboration et la mise en œuvre de **l'Agenda 21 de la ville de Pessac**.

Chacun de ces cas d'étude est synthétisé dans les pages suivantes, la version longue des fiches développées pour chacun des cas étude suivant un format commun étant présentée en annexe de ce rapport.

1. Cas d'étude 1 - La mise en œuvre de mécanismes de réduction des dépenses en énergie des ménages les plus modestes

L'objectif de ce cas d'étude est de comparer des mesures mises en œuvre par différents pays de l'OCDE influençant directement les dépenses en énergie des ménages les plus modestes en situation de précarité énergétique. Le périmètre d'étude inclut les dépenses concernant l'énergie utilisée pour le chauffage des logements (tarification progressive exclue) ou pour le transport. L'objectif des politiques en matière de lutte contre la précarité énergétique est d'intervenir sur les trois facteurs principaux qui y conduisent, à savoir le prix de l'énergie, les inégalités de revenus et la performance énergétique des bâtiments.

Figure 1 : Carte des pays européens illustrant la part des ménages en précarité énergétique

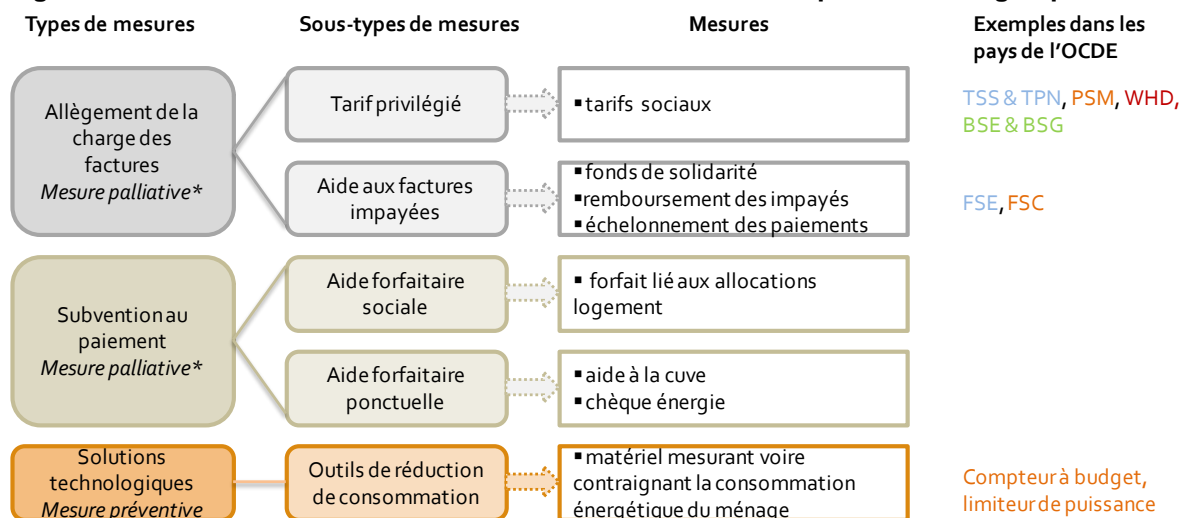


Source : EU-SILC, extrait du site fuelpoverty.eu

LA PRECARITE ENERGETIQUE : Équivalent français de «fuel poverty», qui désigne en Grande Bretagne tout ménage dépensant plus de 10% de ses revenus pour approvisionner son logement en énergie. Plus communément, il s'agit de la difficulté d'un foyer à payer ses factures énergétiques et à subvenir à ses besoins élémentaires, notamment en chauffage. (Source : Espace Info Energie mai 2011)

Pour cela, les pouvoirs publics ont recours à différents dispositifs directs ou indirects afin (1) d'alléger les factures (mesure corrective), (2) de favoriser la rénovation thermique des logements (mesure préventive, qui fait l'objet du cas d'étude n°2) et (3) d'accompagner les ménages (mesures préventives « indirectes », importantes pour une approche environnementale en synergie avec les aspects sociaux, mais qui ne sont pas abordées ici).

Figure 2 : Classification des mesures directes de lutte contre la précarité énergétique



* « palliative » car ces mesures apportent une solution au problème mais pas à ses causes

Si les dispositifs ont des objectifs identiques (réduction du coût de l'énergie ou augmentation du revenu des ménages en précarité énergétique), ils diffèrent d'un pays à l'autre en termes de modalités d'application, montants et conditions d'éligibilité (revenus, statut social, critères physiques, géographiques, quotient familial dans le domaine du transport en commun, etc.) et, par conséquent, de bénéficiaires atteints. Les critères d'éligibilité choisis influencent l'effet incitatif de la mesure, bien que les gains ou pertes associées à l'instauration de un ou plusieurs critère(s) d'éligibilité soient difficiles à estimer et donc à comparer entre pays. En général, les pouvoirs publics (État ou collectivités territoriales) sont les initiateurs des mesures proposées. Les fournisseurs d'énergie peuvent contribuer à leur gestion (allocation des aides, versement des aides, conseil...), mais également au financement des dispositifs (ex. Royaume Uni), avec parfois des répercussions sur les usagers (comme explicité pour la TSSG en France²⁵).

Les enseignements tirés des cas d'étude

Dans le domaine de l'énergie, les mesures analysées sont **essentiellement à portée sociale**, l'impact sur les ménages étant direct et immédiat, puisque ces mesures apportent des solutions d'ordre « curatif » aux ménages précaires pour subvenir et payer leurs besoins en énergie. En revanche du point de vue environnemental, ces mesures **n'incitent pas à la réduction de consommation**. Cette absence de synergie entre enjeux sociaux et environnementaux a déjà menée à une reconsidération des politiques depuis quelques années, l'accent étant mis aujourd'hui sur l'amélioration des performances énergétiques des logements, sans toutefois supprimer les aides aux dépenses énergétiques pour les ménages les plus précaires. En revanche, dans le domaine des **transports en commun**, les **synergies entre les enjeux sociaux et environnementaux apparaissent plus évidentes**.

Les mesures analysées étant au carrefour de plusieurs enjeux (énergétiques, sociaux, sanitaires, environnementaux et économiques), il est plus difficile de concilier et d'intégrer l'ensemble des enjeux et des acteurs. D'une manière générale, les « co-bénéfices » de mesures sociales pour l'énergie engendrés sur d'autres secteurs sont peu pris en compte dans l'évaluation des coûts et des bénéfices, bien que des travaux dans ce domaine se multiplient.

Principales conclusions

L'amélioration de l'efficacité des dispositifs doit passer par une meilleure atteinte des populations vulnérables. L'amélioration du ciblage des populations en précarité énergétique repose sur (1) une définition plus précise de ce qu'est la précarité énergétique (caractérisation de l'habitat) et une meilleure connaissance et compréhension des comportements ; (2) l'amélioration de la communication et la clarté des informations autour des dispositifs existants ; (3) la formation des agents sociaux ainsi qu'une coopération entre les acteurs sectoriels et de l'action sociale (services sociaux, fournisseurs d'énergie...) ; (4) agir sur les disparités entre les populations bénéficiaires ou selon les formes d'énergie (charbon ou bois rarement pris en compte), (5) la coordination entre les mesures et la complexité des mécanismes.

²⁵ Voir Encadré 7 « Exemple de répercussion du financement du tarif social sur les consommateurs : le tarif spécial de solidarité pour le gaz »

2. Cas d'étude 2 - Les dispositifs de financement des travaux dans le logement à destination des ménages les plus pauvres

Trois dispositifs incitant les ménages les plus pauvres à mettre en œuvre des travaux d'amélioration de l'efficacité énergétique dans leurs logements ont été étudiés en détails: le « *Warm Front Scheme* » (Grande Bretagne) ; le programme « *Warm up* » (Nouvelle Zélande) et « *Weatherization Assistance Program (WAP)* » (Etats Unis). Les principaux enseignements tirés de ces cas sont présentés ci-dessous.

Enseignement 1 : Une absence d'intégration entre environnement et social

Ces **politiques de rénovation énergétique** sont des **politiques sociales** affichant trois types de bénéfices prioritaires :

- Lutter contre l'**endettement** pour les ménages les plus pauvres ;
- Améliorer les conditions de vie (**confort**) des ménages les plus pauvres ;
- Améliorer la **santé** des ménages les plus pauvres.

L'efficacité énergétique est vue ici comme un moyen et non pas comme une fin. Cette orientation s'accompagne de « petits plus » liés à la santé ou au confort qu'on ne retrouve pas ou peu en France : amélioration de la chaudière, amélioration de l'adduction d'eau, amélioration de la qualité de l'air intérieur, etc. Si l'affichage et la logique ne privilégient pas l'entrée « économie d'énergie » et lutte contre le changement climatique, ces éléments sont tout de même bien évalués par ces différents programmes.

Enseignement 2 : Difficulté de toucher les plus précaires énergétiquement

La dimension sociale de la politique de rénovation énergétique vise à cibler les personnes les plus fragiles au regard de la question énergétique, dans une logique d'accès égal et acceptable aux ressources fondamentales. Toucher les bonnes personnes (les plus fragiles) aux bons moments reste cependant difficile. Globalement, les évaluations estiment que les dispositifs ne touchent pas toutes les personnes en précarité énergétique, le 1/3 des plus démunis mobilisant le moins les aides. Quelques éléments expliquent cela :

- **La définition de l'éligibilité ne correspond** pas forcément aux précaires énergétiques. En premier lieu, la définition de la précarité énergétique est basée sur une valeur relative (10% des revenus) mais avec un seuil de revenu fixe. Dans un contexte où les prix de l'énergie augmentent fortement, le nombre de ménages en précarité énergétique peut augmenter très rapidement, sans qu'une partie de ces nouveaux précaires soient éligibles car ayant des revenus trop importants au regard des seuils. En second lieu, pour des économies de fonctionnement et de cohérence des politiques publiques, les dispositifs s'appuient souvent sur des statuts sociaux préexistants (par ex. bénéficiaires d'une carte sociale) dont les critères d'éligibilité ne correspondent pas aux situations de l'ensemble de la population en précarité énergétique.
- **L'incapacité de mener le projet de travaux demeure**, notamment pour le 1/3 des ménages éligibles le plus démunis. Cette incapacité peut être « culturelle », liée à une trop grande différence entre les connaissances et cultures des ménages éligibles et les connaissances et la culture nécessaires pour : i) éprouver le besoin de travaux ; ii) être capable de naviguer dans l'organisation technocratique des aides publiques ; iii) être capable d'aborder la technicité de la question énergétique dans le bâtiment. La solution réside dans le repérage et l'accompagnement des ménages par les opérateurs de travaux ou les opérateurs sociaux. L'incapacité peut être également financière, notamment si les coûts de travaux qui restent à payer ou l'avance (avant subvention) sont trop importants. Répondre à cet enjeu demanderait : i) d'avoir des niveaux de subvention plus

élevés ; ii) de faire porter l'avance aux conducteurs de travaux ou à tout autre organisme plus solvable que le ménage ; iii) construire un dispositif parallèle de prêt.

- **Le refus**, bien que les ménages soient éligibles, vient parfois contrecarrer la faisabilité des travaux. Certains refusent l'idée de travaux ou d'aides publiques pour des raisons de dignité symbolique, de volonté de ne pas paraître dépendants de la société ou de déficit de confiance dans la bonne réalisation des travaux (stress, sentiment de ne plus maîtriser son espace d'intimité et le choix esthétique, peur de ne pas trouver la qualité de travaux attendue, de ne pas toucher les aides, etc.).

Enseignement 3 : Des indicateurs variés pour parler des bénéfices sociaux

Evaluer le bénéfice social à des fins de meilleure efficacité ou de meilleure communication reste difficile. La définition de la dimension sociale est large et extensive. Le dispositif aux Etats Unis parle de « bénéfices non énergétiques » à des échelles différentes : l'échelle du ménage en précarité socio-énergétique, l'échelle de la communauté locale liée par les coûts communs de fourniture en énergie, l'échelle de la société, avec des répercussions sociales (revenus, confort, santé), économiques (emplois et comptes publics), et environnementaux (consommation énergétique, dépendance énergétique extérieures, émission de gaz à effet de serre, impact sur la qualité de l'eau), etc.

Enseignement 4 : L'effet rebond et la dimension sociale

Certaines évaluations ont remarqué une consommation énergétique égale après travaux, les bénéficiaires ayant préféré augmenter le confort plutôt que de baisser leur consommation. Si en terme environnemental cet effet rebond est qualifié négativement, d'un point de vue social il est considéré comme positif.

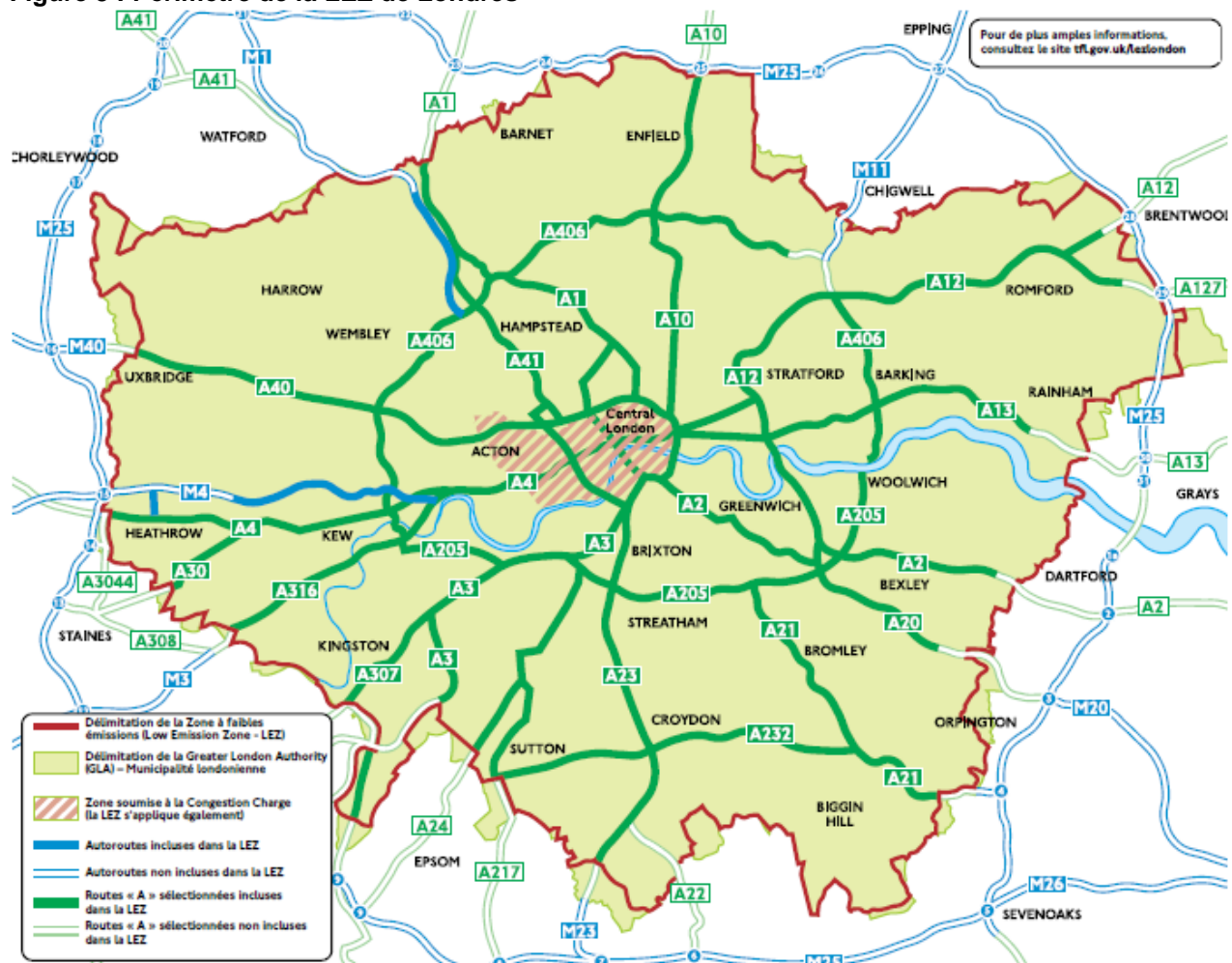
Principales conclusions

En l'absence de définition précise des objectifs sociaux poursuivis et d'intégration des objectifs économiques, sociaux et environnementaux, les dispositifs étudiés peuvent conduire à des effets limités à la réduction des dépenses pour les ménages concernés parfois contraires aux objectifs environnementaux. La pleine efficacité en matière de lutte contre la précarité énergétique souffre d'une inadaptation de la définition de cette notion et d'un manque d'accompagnement et de suivi dans la mise en place de ces dispositifs.

3. Cas d'étude 3 - La Low Emission Zone (LEZ) mise en place dans l'agglomération londonienne pour limiter les émissions polluantes de certains véhicules

La Low Emission Zone (LEZ) est une mesure visant à l'amélioration de la qualité de l'air de la ville de Londres. Dans sa totalité, la LEZ concerne une superficie d'environ 1 600 km² abritant environ 7 millions d'habitants. Le but premier de la LEZ est de diminuer les émissions polluantes (particules PM10, PM2.5, carbone noir, etc.) qui affectent la qualité de l'air du grand Londres. Cette mesure illustre également la volonté de la ville de respecter et d'instaurer des mesures adéquates aux orientations de la Directive n° 2008/50/CE du 21/05/08 concernant la qualité de l'air ambiant et un air pur pour l'Europe.

Figure 3 : Périmètre de la LEZ de Londres



Cette mesure, établie en 4 phases, consiste à interdire la circulation des véhicules les plus polluants. Ces derniers sont ciblés par un barème basé sur des normes d'émission européennes à ne pas dépasser. En cas de non-conformité, les propriétaires des véhicules doivent s'acquitter d'une taxe journalière pour circuler dans la LEZ. Mise en place en 2008, sous l'impulsion du Maire de Londres, la LEZ a provoqué des craintes sur les conséquences économiques liées à la non-circulation de certains véhicules (minibus et vans), ce qui a retardé la phase 3 de sa mise en œuvre.

Enseignement 1 : La prise en compte des évaluations ex-ante

Les études ex-ante menées pour accompagner l'élaboration de la LEZ ont été ambitieuses et exhaustives, abordant les effets et répercussions possibles sur la santé, l'environnement, l'économie et l'égalité. De

manière générale, la prise en compte des enjeux sociaux est le dernier volet des thématiques abordées par les études et évaluations ex-ante. L'effort est avant tout tourné vers la prise en compte des effets de la LEZ sur la qualité de l'air (contrôle et suivi qualitatif quotidien). Ensuite les évaluations considèrent les impacts sur l'économie (perte d'activités) et les transports (réduction du nombre de véhicules). Les impacts sociaux sont analysés de manière secondaire à travers les difficultés financières qu'engendrerait la mesure sur les très petites entreprises et les effets possibles de la LEZ sur les enjeux d'égalité et par rapport aux minorités.

Enseignement 2 : Les répercussions sociales mises en avant aux côtés des répercussions économiques à l'occasion du report de la phase 3

La crise financière de 2008 a entraîné le report de la Phase 3, initialement prévue en 2010, pour 2012. A l'occasion de ce report, une consultation autour de cette décision a été menée, ainsi qu'une évaluation de l'atteinte des objectifs environnementaux malgré ce report. Les réponses de Transport for London aux préoccupations exprimées lors des étapes de consultation permettent de juger de la manière dont l'objectif environnemental et l'objectif social sont mis en balance.

Par exemple, la question de l'utilisation de camionnettes ou de minibus par les associations qui pourraient voir leurs activités impactées, qui avait été soulevée comme une question parmi d'autres pendant la phase d'évaluation *ex ante*, a pris de l'importance lors de la consultation. Aux demandes d'exemption, Transport for London répond que certains des véhicules utilisés par ces organisations sont parmi les plus polluants et que ces organisations ne sont pas au courant des différentes options techniques qui s'offrent à elles. Cela les conduit à surestimer les coûts que la Phase 3 représenterait pour elles. Selon le Maire, ce report « *ne revient pas à donner le primat aux considérations économiques – puisque certaines personnes ont émis l'idée que la Phase 3 ne devrait pas du tout être mise en œuvre pour des raisons économiques – mais à essayer d'atteindre un équilibre approprié dans lequel les coûts économiques potentiels sont compensés mais que les bénéfices environnementaux, bien que légèrement réduits, sont toujours effectifs. (...) Le Maire considère que cette façon de faire propose un équilibre pour Londres entre différents objectifs* »²⁶.

Enseignement 3 : L'absence de prise en compte des enjeux sociaux dans l'évaluation ex-post

Un seul document permet d'appréhender les impacts réels de la mise en œuvre de la LEZ, le *Travel in London 3*, publié en 2010. Ce document présente les impacts de la LEZ en termes de baisse de trafic, d'utilisation des transports en commun (augmentation des transports en commun, notamment des bus, et des bicyclettes). Les impacts sociaux et ceux relatifs aux enjeux d'égalité et aux minorités n'ont pas du tout été abordés dans cette évaluation ex-post de 2010. Aucune nouvelle analyse d'impact n'a été réalisée depuis 2010.

Principales conclusions

Certains impacts sociaux ont été identifiés dans les évaluations ex-ante (groupe de population cible) mais c'est surtout l'impact économique sur les TPE qui a été évalué et porté comme étant un enjeu social. Aucune évaluation ex-post des impacts sociaux de la LEZ (malgré l'établissement de critères lors de la phase ex-ante), en particulier pour les groupes les plus vulnérables, n'a été menée. Malgré les liens de plus en plus marqués entre pauvreté, exposition à une mauvaise qualité de l'air et mauvaise santé, la politique ne s'articule pas autour de ce constat et ne positionne pas la LEZ ni les mesures qui la mettent en œuvre comme un levier permettant de réduire la vulnérabilité des populations les plus exposées.

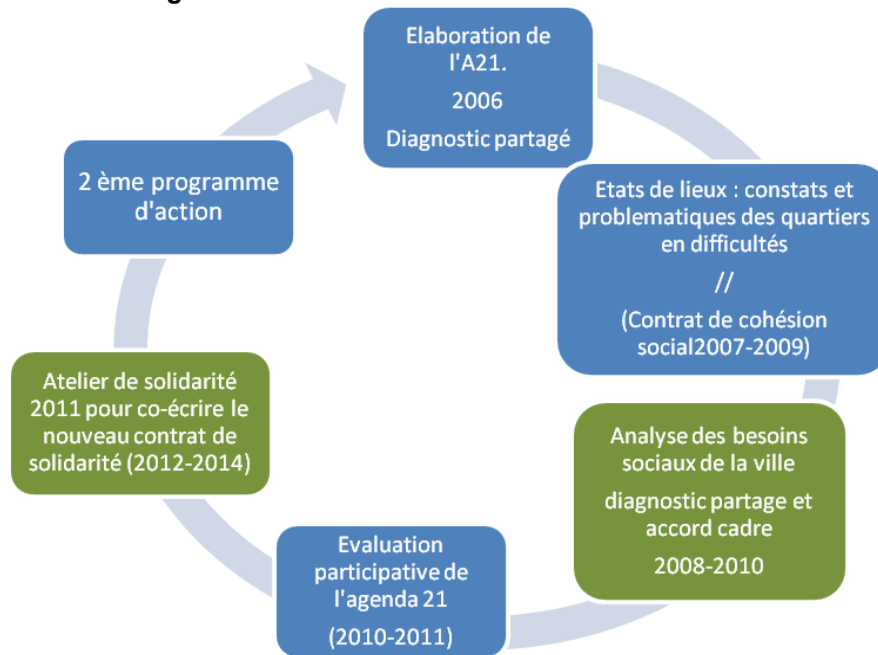
²⁶ "In the context of LEZ Phase 3, it is not a matter of prioritising economic considerations – since some people have argued that LEZ Phase 3 should not be implemented at all on this basis – but of trying to strike an appropriate balance whereby some of the potential economic costs are mitigated but environmental benefits, albeit slightly reduced, are still delivered. Given that London is forecast to meet the EU limit values for PM10 in 2011, even with the deferral of LEZ Phase 3, and that the estimated health impacts of the deferral are small, the Mayor considers that this approach strikes a balance for London between different objectives."

4. Cas d'étude 4 - La prise en compte des enjeux sociaux dans l'élaboration et la mise en œuvre de l'Agenda 21 de la ville de Pessac

La ville de Pessac s'est engagée dans une démarche Agenda 21 (AG21) en juin 2005. La ville s'est appuyée sur une forte participation du public grâce aux liens importants avec les relais associatifs, les comités et les syndicats de quartier, ces derniers étant les principaux représentants des populations vulnérables (celles-ci n'étant pas directement impliquées dans le processus participatif). Les étapes clés de l'Agenda 21 pessacais se sont déroulées en cinq temps (voir figure ci-dessous) :

1. Sensibilisation interne et externe (de janvier à juin 2006) : rassemblement de différents services, des associations, autour de la démarche et des enjeux ;
2. Diagnostic partagé (de juillet 2006 à janvier 2007) : réalisé sur la base d'un partenariat, de centralisation d'information permettant d'évaluer les besoins théoriques ;
3. Adoption du 1er plan d'actions 2007-2011 (5 juillet 2007) ;
4. Mise en œuvre de la phase 1 de l'A21 (2007-2011) ;
5. Évaluation et préparation du 2ème plan d'actions pour 2012-2015 (2011- 2012).

Figure 4 : Etapes clés de l'Agenda 21 de Pessac



Au sein de ces étapes, d'autres démarches territoriales comme le Contrat Urbain de Cohésion Sociale et l'analyse des besoins sociaux de la ville (voir ci-dessous) ont permis d'enrichir le processus d'analyse des enjeux et de renforcer le processus participatif.

Enseignement 1 : de nombreux outils permettant d'aborder les enjeux sociaux...

Différents outils permettant d'aborder les enjeux sociaux ont été mis en œuvre :

- **Un diagnostic partagé de développement durable du territoire (2006)** qui a servi à bâtir la stratégie et le Plan d'action Agenda 21 à partir des atouts et des faiblesses de Pessac, des tendances d'évolution du territoire et ses enjeux. Il a mis en exergue 4 enjeux de développement

durable (mixité et solidarité, aménagement durable, préservation du patrimoine, des ressources et des services, implication et participation des acteurs) ;

- **Un contrat urbain de cohésion sociale, mené entre 2008 et 2010** en parallèle de la mise en œuvre de l'Agenda 21. Ce contrat a pour objectif de « *permettre en toute occasion l'intégration des quartiers sensibles dans l'ensemble urbain pessacais pour organiser une complémentarité entre intervention urbaines et actions sociales* » ;
- **La définition d'orientations communes** (enjeux sociaux partagés et quartiers prioritaires ciblés) aux différents services de la ville comme base d'un partage d'information et d'une priorisation des interventions ;
- **Un diagnostic des besoins sociaux (2012)** orchestré par le Centre Communal d'Action Social et qui définit des besoins observés par différents services ;
- **Un Contrat de solidarité territoriale (2012-2014)**, permettant de coordonner les politiques sociales en faveur des usagers dans le cadre du développement durable. Ce contrat établit des actions à visée sociale autour de la lutte contre la précarité et l'autosuffisance alimentaire (jardin partagé). Il complète l'Agenda 21, leurs actions s'entrecroisant dans le but de créer des impacts croisés entre interventions et services.

Enseignement 2 : ...mais une intégration modeste des enjeux sociaux dans les orientations environnementales

Les actions de l'A21 ne sont pas orientées vers un public particulier. Lorsque c'est le cas, il s'agit surtout des familles les plus modestes sur le plan économique et les actions se traduisent par des aides aux dépenses énergétiques, des programmes de réhabilitation et de sensibilisation avec des familles vulnérables volontaires (c'est le cas des ateliers économes). L'environnement et le social restent des thématiques à part entière qui dialoguent peu. Il y a cependant des actions transversales entre environnement et social, surtout liées aux thématiques de renouvellement urbain, d'écoconstruction et norme HQE, de précarité énergétique. Peu d'actions semblent cependant prendre en compte la dimension multifacettes de la vulnérabilité. **L'évaluation des actions**, réalisée par la ville de Pessac, dans le cadre du bilan de la phase 1 de l'A21, reste une démarche globale. Elle a pour objectifs d'évaluer si les orientations de l'A21 aboutissent aux finalités du développement durable et permet d'évaluer les champs d'application et de mise en œuvre des actions, de souligner les efforts collectifs et les partenariats créés, plutôt que les impacts distributifs des actions vis-à-vis des publics concernés.

Principales conclusions

L'Agenda 21 de la ville de Pessac a pris en compte les politiques existantes en utilisant le développement durable comme matrice obligeant et recherchant des impacts croisés entre les services, les actions et les interventions. L'Agenda 21, l'Analyse des Besoins Sociaux et le Contrat de Solidarité Territoriale ont été menés de manière simultanée, selon un calendrier commun avec une volonté politique locale forte de mise en cohérence des acteurs et des actions de la ville. Cet effort de synergie dans la mutualisation des approches et des observations vis-à-vis du social donne de la plus-value aux initiatives et aux actions. Même si les champs environnementaux et sociaux sont encore sujets à des actions qui communiquent peu, les objectifs communs de développement durable offrent des passerelles qui devraient se renforcer avec le temps. Cependant, malgré les efforts de synergie inter-service, la co-construction des plans d'actions de la phase 2 de l'Agenda 21 et l'amélioration de la prise en compte des transversalités environnement-social, des freins persistent dans le co-financement et la mise en œuvre concrète des actions.

VII. CONCLUSIONS

Elaborer des enseignements et conclusions concernant l'articulation entre enjeux sociaux et environnementaux, et la manière dont les enjeux sociaux sont pris en compte dans l'élaboration, la mise en œuvre et le suivi des politiques environnementales, reste un exercice difficile au regard de la multiplicité des enjeux sociaux et de la disparité des connaissances disponibles sur cette question. Les paragraphes suivants présentent cependant des premiers messages clés issus des analyses effectuées dans le cadre de cette étude.

1. Principaux constats

On assiste aujourd'hui à une **prise en compte croissante des enjeux sociaux** dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques de l'environnement. Cette prise en compte croissante, variable cependant selon les thématiques environnementales, s'exprime par :

- La prise en compte d'**impacts sociaux** dans les cadres d'évaluation *ex-ante* et *ex-post* de projets, stratégies et politiques environnementales - quand de telles évaluations sont effectivement menées (ce qui est loin d'être la pratique courante aujourd'hui²⁷) ;
- L'explicitation d'**enjeux sociaux** dans certains textes de la **législation environnementale** (traduits en objectifs environnementaux moins ambitieux si les impacts sociaux attendus sont jugés disproportionnés par exemple, ou des demandes explicites d'évaluation de l'impact social pour définir des dispositifs de mise en œuvre adaptés) ;
- Une place grandissante des **processus participatifs** associant l'ensemble des parties prenantes dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques environnementales. De tels processus donnent cependant rarement une place aux « acteurs du social », qu'ils soient représentants de groupes sociaux particuliers considérés comme vulnérables ou services sociaux.

En pratique, cependant, **l'articulation effective des dimensions sociale et environnementale reste limitée**. Les principales raisons qui pourraient expliquer une telle situation incluent :

- La **recherche de l'efficacité première**, chaque politique étant évaluée principalement sur sa capacité à atteindre (d'une manière efficace) ses objectifs propres, et non pas sur la minimisation d'impacts directs ou indirects considérés potentiellement comme secondaires (même si importants pour l'ensemble de la société) ;
- Des **enjeux d'organisation**, avec en particulier l'absence de ponts et de mécanismes de gouvernance (groupes de travail, comité de suivi commun, référent « social » dans les équipes en charge des politiques environnementales – et vice-versa, etc.) contribuant à l'articulation opérationnelle entre les deux domaines et leurs gouvernances respectives ;

²⁷ Même si l'on observe un mouvement général vers plus d'évaluation, y compris des enjeux sociaux des politiques environnementales, de fortes différences existent entre les échelles de gouvernances et entre les pays. Les évaluations sont plus communes à des échelles européenne et nationale mais restent rares à des échelles locales – ou difficilement accessibles quand elles ont été effectuées. Les pays de culture anglo-saxonne possèdent également une pratique et une culture de l'évaluation plus prononcées, traduite dans certains pays comme aux Etats Unis et au Royaume-Uni par des obligations réglementaires conduisant à des évaluations systématiques des enjeux sociaux des politiques environnementales, y compris à des échelles plus locales (tel que le souligne l'exemple de la *Low Emission Zone* à Londres).

- De la **sensibilité** réduite de chacun (acteurs de l'environnement d'une part, acteurs du social d'autre part) aux « enjeux de l'autre », le renforcement de cette sensibilité pouvant nécessiter des actions spécifiques de formation et de prise de conscience rarement menées aujourd'hui par les services concernés.

2. Des premières pistes de recommandation

Améliorer ex-ante la connaissance sur les populations vulnérables

Malgré le mouvement général vers plus d'évaluation, des efforts restent à faire pour renforcer la connaissance sur les enjeux sociaux. Il semble ainsi nécessaire de :

- Mener des **études sociales préliminaires** permettant de caractériser (pratiques et habitudes, contraintes, perceptions et valeurs) les populations considérées comme vulnérables. De telles études préliminaires permettront de mieux définir les critères mêmes définissant la notion multidimensionnelle de vulnérabilité. Elles permettront également de « dimensionner au mieux » les dispositifs proposés pour cibler ces populations et ainsi limiter tout impact social jugé disproportionné ou non acceptable ;
- Renforcer le rôle de **l'évaluation de l'impact social dans l'élaboration de nouveaux projets, stratégies et politiques environnementales**, et ainsi mener systématiquement (même d'une manière qualitative) une évaluation *ex-ante* des impacts sociaux qui résulterait de la mise en œuvre d'une nouvelle stratégie ou politique environnementale. Une telle évaluation *ex-ante* permettrait de proposer dans certains cas des mesures d'accompagnement limitant certains impacts négatifs sur des groupes considérés comme vulnérables.

Améliorer la transversalité et la gouvernance entre les champs du social et de l'environnement

Les dispositifs à visée environnementale sont en grande majorité portés par les services et acteurs du domaine de l'environnement dont la connaissance des enjeux sociaux est généralement limitée. L'implication des acteurs du domaine social dans la mise en œuvre des dispositifs à visée environnementale représente une voie prometteuse d'articulation entre la gouvernance des deux mondes. Une telle implication permettrait en particulier d'atteindre les populations cibles d'une manière efficace et d'accompagner au plus près ces populations dans la mise en œuvre de dispositifs particuliers. Il semble donc important :

- **D'associer les acteurs du social**, et en particulier les **acteurs opérationnels** directement confrontés au terrain, à l'élaboration, à la mise en œuvre et à l'évaluation de dispositifs particuliers à visée environnementale, ceci facilitant la communication auprès de groupes sociaux cibles et leur mobilisation dans les dispositifs proposés. A l'échelle de collectivités locales, la mise en place de synergies interservices et de mécanismes de gouvernance spécifiques assurant l'articulation entre les initiatives et actions environnementales et sociales (par exemple, un groupe de travail entre techniciens, directeurs de services et élus responsables) reste un élément clé à prendre en compte ;
- De **renforcer la sensibilisation croisée entre acteurs des champs social et environnemental**, en proposant par exemple des formations dans les domaines sociaux aux agents des services de l'environnement, et vice-versa, de telles formations pouvant progressivement conduire à une fertilisation croisée des idées et solutions à proposer pour assurer une articulation effective opérationnelle entre social et environnemental ;

- **D'associer les populations vulnérables** à l'élaboration et à la mise en œuvre des politiques environnementales. Une telle mobilisation, dans le cadre de processus participatifs qui peuvent être parfois très élaborés, permettra de renforcer la prise en compte des valeurs, pratiques et contraintes de ces populations. Elle nécessitera cependant d'imaginer des nouveaux modes de gouvernance allant au-delà de représentations et mobilisations des populations les plus démunies ou des groupes jugés marginaux par des représentants d'associations de quartiers et les services sociaux.

Renforcer la cohérence des dispositifs dans le cadre de démarches globales

Les dispositifs concernant l'efficacité énergétique des logements et ceux pour soutenir les dépenses en énergie apparaissent déconnectés les uns des autres, dans un même pays ou pour un même territoire. Ces aides publiques sont cumulables, aucune contre-indication ou clause particulière n'étant indiquée dans les critères d'éligibilité, même si les publics cibles des deux dispositifs ne sont pas toujours (forcément) les mêmes. Aucune procédure particulière d'articulation entre les deux systèmes d'aide ne semble exister dans les différents exemples analysés. Et les lignes budgétaires publiques consacrées à ces différents systèmes d'aide semblent être décidées de manière tout à fait indépendante.

Souvent, les actions de soutien à la précarité énergétique consistent à sensibiliser les foyers aux gestes économes, ces derniers étant déjà dans des démarches et modes de vie restrictifs. **Des mesures intégrées et globales** contre la précarité énergétique sur un territoire privilégié (comme le programme *Warm front* au Royaume Unis par exemple) et non plus des mesures individuelles préventives et palliatives engendreraient des impacts environnementaux et sociaux bien plus significatifs. Une telle approche globale permettrait dans certains cas d'orienter en priorité les aides vers des enjeux d'amélioration de la performance énergétique assurant la synergie entre objectifs environnementaux, énergétiques, économiques et sociaux.

Améliorer l'évaluation ex-post des politiques environnementales et de leurs impacts sociaux

L'étude met en lumière la nécessité d'**améliorer l'évaluation ex post des politiques environnementales** et notamment celle d'insérer, dans ces évaluations, des indicateurs d'impact social. D'une manière générale, la base de connaissances sur les différentes dimensions sociales des politiques de l'environnement, mais également sur les dimensions environnementales des politiques sociales, reste rare et fragmentée. En particulier, les aspects sociaux des évaluations *ex-ante* et *ex-post* de politiques environnementales sont souvent fragmentés. Et les indicateurs sociaux de politiques environnementales évalués *ex-ante*, suivis rigoureusement dans des étapes de mise en œuvre, et ensuite évalués *ex-post* sont rares voire inexistantes.

Trop souvent, les évaluations *ex-post*, quand elles existent, abordent des indicateurs sociaux potentiellement différents de ceux abordés dans les évaluations *ex-ante* d'une politique donnée. Ceci limite clairement les phénomènes d'apprentissage, le cycle de mise en œuvre et d'évaluation ne « se fermant pas » et ne permettant pas d'améliorer un dispositif donné au regard de résultats d'évaluations robustes. Ainsi, il est important d'**assurer une reprise systématique dans les évaluations ex-post des indicateurs et critères sociaux utilisés dans les évaluations ex-ante.**

D'une manière générale, renforcer le rôle de l'évaluation nécessite de renforcer la culture de l'évaluation par une **sensibilisation accrue des élus et des services** concernés à différentes échelles de décisions. Elle nécessite également d'accroître les ressources humaines et financières allouées à l'évaluation.

ANNEXE I

TABLEAU DE SYNTHÈSE DE LA REVUE BIBLIOGRAPHIQUE

La table des mesures et des instruments présentée ci-dessous est issue du travail de revue littéraire et de benchmark sur les moyens de prise en compte des enjeux sociaux et d'analyse des outils de mise en œuvre des politiques environnementales. Ce travail a recherché à balayer différents pays, différentes échelles et différentes thématiques tel que la précarité énergétique, les transports en commun, l'impact de la qualité de l'air sur la santé, la gestion de sols pollués, la biodiversité, l'eau etc.

La précarité énergétique étant la thématique qui intègre majoritairement et dans tous les pays abordés, les enjeux sociaux, une présentation par pays des différentes mesures recensées est proposée. Les autres mesures sont classées par thématique offrant un éventail de mesures existantes pour différents pays.

Précarité énergétique : Allemagne

Type de mesures	Initiateurs	Echelles et acteurs impliqués	Temporalité	Description	Public cible	Evaluation	Source
Energieunrecht Association de protection des consommateurs	Fournisseurs d'énergie et fédération des consommateurs d'énergie contre les abus et les coupures d'alimentation en énergie.	Locale	Court terme, initiative locale d'association de défense des consommateurs	Prévention, communication Chaque consommateur qui se sentirait dupé par son fournisseur ou qui serait victime d'une coupure d'énergie abusive peut demander l'aide de l'association. Celle-ci informe le consommateur de ses droits et peut en dernier recours intervenir auprès du fournisseur pour éviter l'interruption. Les fournisseurs qui abuseraient néanmoins de leur pouvoir sont affichés sur le site internet de l'association.	Toute personne qui en fait la demande quel que soit son niveau de revenu	N/C	http://www.energieverbraucher.de/de/site/Verein/Energieunrecht_2176/
Heizspiegel Campagne d'information en ligne pour la réduction de la consommation en électricité et en chauffage ainsi que pour la protection du climat.	Initiative privée	Ministère de l'environnement et communes	Court terme (action volontaire et projet isolés)	Information Projet financé à 100% par le ministère de l'environnement et les communes. Le site calcule une estimation de la consommation en énergie d'un ménage et la compare avec celle des habitants de sa commune. Le site donne ensuite des conseils pour réduire la consommation. Les consommateurs peuvent aussi surveiller leur consommation et les effets des mesures d'économie d'énergie.	En raison de la diversité des initiatives locales, le public cible est diversifié et ne correspond pas forcément à celui des personnes vulnérables.	Le projet Heizspiegel dispose de données concernant la consommation des habitants par communes. Les communes de plus de 50.000 habitants disposent de leur propre projet Heizspiegel (données concernant la consommation des logements sur leur territoire) tandis que les communes plus petites ont accès à une version fédérale standardisée du projet. Ainsi les consommateurs, habitant une grande ville, peuvent comparer leur consommation avec leur voisin mais les habitants de communes plus modestes doivent se contenter des données nationales.	http://www.co2online.de/marginal-navigation/international/projets-en-francais.html
Frankfurt am Main L'efficacité énergétique et la création d'emplois	La ville de Francfort a décidé de former les chômeurs comme conseillers en efficacité énergétique Création d'une maison de l'énergie pour aider à vérifier auprès des	Locale	Exécution depuis 2006	Le Frankfurt am Main dispose d'un budget de 130 000€ par an pour pallier aux impayés. Les objectifs sont de fournir une formation professionnelle pour les chômeurs, réduire les coûts énergétiques pour les ménages à faible revenu et réduire les émissions de carbone	100.000 personnes ont été identifiées sur la base de leur faibles revenus ce qui équivaut à environ 1/6 de population de la ville. La municipalité a mis de côté des ressources pour agir auprès de 400-500 logements (1000 personnes) chaque année.	Plus de 800 logements ont été contrôlés et des services ont été effectués. Etude visant à évaluer l'efficacité de l'approche, selon laquelle, 78% des foyers recommanderaient le service à leurs voisins. 9 répondants ont dit que sans le service, ils ne pouvaient pas se permettre une telle efficacité énergétique. Une évaluation plus poussée a été réalisée par le Institute-	http://www.weka.fr/actualite/action-sociale-thematique_7846/lutte-contre-la-precarite-energetique-les-acteurs-sociaux-locaux-veulent-montrer-l-exemple-article_70136/

	ménages à faible revenu les causes de leurs dépenses : aide à réduire les coûts énergétiques en étant plus économes en énergie					Heidelberg (IFheu) qui a montré que les foyers pouvaient économiser plus de 100 € à la suite du service (le paquet lui-même coûte 50 €). Environ deux tonnes de CO ₂ non rejetées sont enregistrées sur la durée de vie des appareils installés par les conseillers en énergie.	
--	--	--	--	--	--	--	--

Précarité énergétique : Pays Bas							
Type de mesures	Initiateurs	Echelles et acteurs impliqués	Temporalité	Description	Public cible	Evaluation	Source
Tijdelijke energiebesparingsmaatregelen (TELI). Isolation du bâti	Ministère du logement, de l'aménagement du territoire et de l'environnement (VROM)	Nationale et locale Trois appels d'offre (2002, 2003 et 2005) ont été lancés par SenterNovem (agence du ministère des affaires économiques) par le biais d'une circulaire envoyée aux communes qui ont transmis le message aux organisations concernées. Les projets soumis par les entreprises et associations ont été examinés par une commission en vue d'un subside.	Moyen terme (5 ans)	...tion. Chaque projet pouvait recevoir au maximum 455.000 € de subsides. Les organisations avaient deux ans pour mettre en application leur projet Stimuler les économies d'énergie chez les ménages à faibles revenus	Ménages à faibles revenus	Après 4 années de fonctionnement, 104 offres ont été déposées, 27 ont été retenues pour un total de 7,6 millions d'euros de subsides. 65.000 ménages ont été touchés dont 55.000 ménages à bas revenus.	http://dev.ulb.ac.be/ceese/CEESE/documents/Energiearmoede-La-Precarite-Energetique-en-Belgique-rapport-final.pdf
Gele energiebus	Commune	Locale	Moyen / long terme	Formation, conseils et services.	Chômeurs longue durée	N/C	http://dev.ulb.ac.be/c

	d'Almelo	Grâce au secteur privé (fournisseurs et entreprises d'insertion à l'emploi (SOMECON NV) et associatif. Assistance sociale et associations de quartiers		L'Energie team anime le « bus-énergie jaune ». Ce bus se déplace de quartier en quartier et apporte à domicile des conseils et des packs pour des économies d'énergie. Les packs contiennent l'appareillage nécessaire pour entamer des économies substantielles par an (200 € en moyenne). Encourager des économies d'énergie auprès des personnes à bas revenu par la participation de chômeurs longue durée au projet.	au projet.		eese/CEESE/documents/Energiearmoede-La-Precarite-Energetique-en-Belgique-rapport-final.pdf
--	----------	--	--	--	------------	--	--

Précarité énergétique : Nouvelle-Zélande							
Type de mesures	Initiateurs	Echelles et acteurs impliqués	Temporalité	Description	Public cible	Evaluations	Sources
Warm Up NZ	EECA (Agence d'Efficacité Energétique et Conservation)	Echelle nationale	Débuté en 2009	Fournit des fonds pour les rénovations d'isolation et de chauffages propres, de subventions efficaces pour les ménages néo-zélandais Subvention \$340 millions Il vise à rénover plus de 188,500 foyers au cours des quatre prochaines années	Ménages à faibles revenus, formation	Coûts et bénéfices, Une évaluation distincte de l'impact du programme sur l'emploi a été réalisée, et des études sur les effets sur la santé sont en cours	http://www.eeca.govt.nz/node/3107

Recensement par thème

Déchets, recyclage, gestes économes et réinsertion professionnelle							
Type de mesures	Initiateurs	Echelles et acteurs impliqués	Temporalité	Description	Public cible	Evaluations	Sources
Autriche- Vienne Programme de réinsertion des chômeurs au Reparatur-und Service-Zentrum	Ville de Vienne et RUSZ	Locale	Long terme	<p>Formation, emploi. Les plus de 45 ans apprennent à recycler et réparer les déchets d'équipements électriques et électroniques. Ces réparations de marchandises sont ensuite vendues à un prix réduit, ou donné, à des ménages défavorisés. RUSZ travaille en partenariat avec les centres d'éducation des adultes viennois.</p>	Chômeurs de longue durée de plus de 45 ans	Entre 1998 et 2008, le RUSZa formé plus de 700 chômeurs longue durée ou des personnes à mobilité réduite et 400 d'entre eux ont trouvé un emploi à temps plein. Le projet est un grand succès auprès des participants. RUSZ effectue environ 8.000 réparations par an. Depuis sa création, près de 2 000 tonnes de déchets par an ont pu être évitées.	http://ec.europa.eu/regional_policy/projects/stories/details.cfm?pay=AT&the=8&to=283&lan=9&region=ALL&obj=ALL&per=ALL&defL=EN
Espagne - Saragosse	Municipalité de Saragosse	L'Office national de l'emploi a aidé la ville à identifier les citoyens sans emploi. En 2009, 41 personnes ont été prises en charge. Cette initiative a été suivie par 61 pays supplémentaires les années suivantes.	Moyen terme	<p>La municipalité de Saragosse dispose actuellement d'un budget de 2 M € le nettoyage de la ville, qui visent à promouvoir des solutions d'emploi à long terme</p> <p>Dans le budget, 60% sont alloués aux salaires des travailleurs et 40% destinés à l'achat de matériel et la location de machines.</p>	Chômeur, personne sans source de revenu	N/C	www.eurocities.eu
Pays bas - Utrecht	Ville d'Utrecht à lancé une initiative pour les populations vulnérable et issue de l'immigration, d'un montant	Locale	Court terme	<p>Le projet consiste à apprendre aux femmes turques et marocaines (et d'autres femmes d'origine non occidentale) comment économiser l'énergie et l'eau ainsi que les gestes du recyclage.</p> <p>Sensibilisation aux questions environnementales et insertion culturelle, l'action étant un moyen de</p>	Ménages à faible revenu, population issue de l'immigration.	Les impacts positifs de cette mesure ont été mis en évidence grâce à une évaluation (ex post) qui a signalé qu'en un an de programme, 7909 ménages à faible revenu ont participé au projet. La réduction estimée des émissions de CO ₂ est d'environ 6400 tonnes par an.	www.utrecht.nl/milie www.eurocities.eu

Déchets, recyclage, gestes économes et réinsertion professionnelle

Type de mesures	Initiateurs	Echelles et acteurs impliqués	Temporalité	Description	Public cible	Evaluations	Sources
	coût de 2M €			surmonter les différences culturelles et les problèmes linguistiques. Ce projet également permis de soutenir un programme plus large d'initiatives ciblées aux économies d'énergies pour tous les ménages à faible revenu à Utrecht.			
<p>Etat Unis Superfund Plan national sur la priorité à la restauration de la qualité des terres dans les sites contaminés. Surnom donné au CERCLA, loi fédérale établie pour nettoyer et permettre la réutilisation de sites non-utilisés et toxiques présentant un danger pour la santé et l'environnement.</p>	EPA. OSWER	<p>Etude des sites contaminés, action immédiate selon importance de la toxicité, National Priority List, NPL. Il y a actuellement 1305 sites inscrits sur la liste prioritaire nationale,</p>		<p>Obj : exécuter les programmes ciblant les sites prioritaires à travers la participation communautaire, Bureau de l'EPA des déchets solides et d'intervention d'urgence (OSWER) à Washington, DC supervise le programme. Le Bureau de gestion des urgences au sein de OSWER est responsable de mesures à court terme menées sous l'autorité du Superfund et gère le programme fédéral des friches industrielles.</p>	11 millions d'américain dont 4 millions d'enfants vivent à moins d'1 mile des sites pollués classés au NPL	<p>Résultat concluant car réutilisation de sites mais réaction mitigée quant à l'avenir du programme. Evaluation <i>ex post</i> qui a permis la création de nouvelles lois sur la pollution des sols</p>	<p>http://www.courdecassation.fr/IMG/File/pdf_2007/24-05-2007/24-05-2007_senechal.pdf</p>
<p>Etats Unis Environmental Workforce Development and Job training grants.</p>	L'EPA gère la distribution des subventions à des organisations sans but lucratifs qui se chargent de recruter et former les bénéficiaires.	S'applique à toutes les échelles du pays.	Long terme depuis 1991	<p>Permettre la formation et l'accès au travail des chômeurs et personnes marginalisés ou sous employées vivant dans des zones contaminés par des déchets solides dangereux Les résidents apprennent les notions de sécurité, acquièrent des formations à l'emploi dans le domaine de l'environnement (évaluation et nettoyage)</p>	Les populations sont ciblées selon leur niveau de revenu, leur capacités à payer les dépenses énergétiques etc.	<p>Beaucoup de retours d'expériences, « succès story » sont disponible sur le site de l'EPA http://www.epa.gov/brownfields/job.htm#rep</p>	<p>http://www.epa.gov/brownfields/job.htm</p>
<p>Royaume Uni Waste & Resources Action Programme ; WRAP</p>	Fondé en 2000 en tant que compagnie indépendante sans profit, le programme reçoit des fonds des	Locale		<p>Doit mettre en œuvre des animations et un soutien au recyclage pour les personnes défavorisés. (à l'état de mission plus que d'action) Prêt, formation, conseils, évaluation des besoins</p>	A préciser Type d'action et de mise en œuvre concrète est en cours de définition	N/C	<p>http://www.wrap.org.uk/</p>

Déchets, recyclage, gestes économes et réinsertion professionnelle

Type de mesures	Initiateurs	Echelles et acteurs impliqués	Temporalité	Description	Public cible	Evaluations	Sources
	Ministères de l'Environnement, de l'Agriculture, de l'Union Européenne et des gouvernements d'Irlande du Nord, d'Ecosse, de Galles						

Transports en commun et tarification sociale

Type de mesures	Initiateurs	Echelles et acteurs impliqués	Temporalité	Type d'aide	Public cible	Evaluations	Source
Allemagne - Leipzig Laisser passer pour le transport en commun	Ville de Leipzig, bureau d'aide sociale de la ville	locale	Mis en place en 2008	Financière, subvention pour transport en commun Laissez-passer pour le transport en commun. En 2008, 56 727 passes ont été remis et au cours des dernières années, le nombre de passes n'a cessé d'augmenter	Personnes sans activités ou bénéficiaires du revenu social.	La municipalité surveille régulièrement la mise à jour des laissez-passer en recueillant des données sur le nombre de laissez-passer distribués selon le lieu de résidence, le sexe et l'âge des utilisateurs. Une analyse plus détaillée a posteriori n'est pas disponible. Bien que cette mesure soit populaire, il est difficile d'estimer les impacts environnementaux et les effets sur la réduction de l'utilisation d'autres modes de transport.	http://www.jta.eu/de/peche/bus-gratuits-pour-convertir-les-automobilistes-d-une-ville-allemande-202
Canada: Eco pass : Winnipeg Transit,	Echelle nationale et déclinaison locale.	Plan national qui s'applique différemment selon les villes.	Mis en place en 2002	Partenariat secteur public-secteur privé pour rendre le transport en commun plus abordable pour les navetteurs et préserver, voire augmenté, les recettes engendrées par le transport en commun. Aide financière – subvention pour transport en commun les employeurs vendent les laissez-	Employés de la ville de Winnipeg ayant un minimum de ressource	Le laissez-passer a été soumis à une phase d'essai de deux ans. Il a d'abord été présenté à un nombre restreint de personnes et a ensuite fait l'objet d'un projet pilote de grande envergure qui présentait les avantages et les risques du programme. Après des employeurs	http://winnipegtransit.com/en/fares/ecopass/

				passer de transport en commun mensuels ordinaires. On recommande aux employeurs d'accorder un rabais de 30% ou plus sur ces laissez-passer et Winnipeg Transit s'engage à rembourser jusqu'à concurrence du tiers du rabais consenti à l'employeur.		participants, le programme a permis d'accroître les ventes de laissez-passer mensuels d'environ 50% et les recettes nettes de 30%. La principale raison qui explique cette augmentation est le rabais important dont profitent les employés , qui est en grande partie pris en charge par les employeurs. On estime que le programme permet de réduire les émissions de gaz à effet de serre de 150 tonnes par an.	
France Atelier mobilité pour favoriser l'accès au transport en commun en Ile de France	RATP, Région île de France	Convention établie entre la RATP, et des structures partenaire (organisme public, association, entreprise) qui ont la charge de recruter les participants		Atelier d'initiation et de perfectionnement sur la connaissance des transports en commun en vue de soutenir la mobilité, l'intégration, l'emploi etc.	Les populations vulnérables sur le plan économique (16-25 ans)	Pas d'évaluation quantitative sur le retour à l'emploi grâce à l'atelier.	http://www.ratp.fr/fr/ratp/c_12791/les-ateliers-mobilite-vous-simplifient-la-ville/
France : Système de tarification sociale (TS) dans les réseaux de transports publics: Dunkerque et Grenoble.	Communauté urbaine de Dunkerque, (CUD) mis en œuvre en 1996. repris par Grenoble en 2009	Locale,		Le système de tarification des abonnements pour l'utilisation des transports publics est modulable en fonction du revenu des ménages, et non plus lié à l'appartenance d'une catégorie socio-économique. Ce système permet de limiter les effets de seuil entre les catégories socio-économiques, et de mieux prendre en compte le niveau de ressources des usagers. Le prix de l'abonnement est en fonction du quotient familial de l'usager.	Tous les utilisateurs, tarif selon leur quotient familial	Communauté Urbaine de Dunkerque : Etude par l'Observatoire Social de Lyon en 2000 sur l'évolution et l'adaptation de la TS dans les transports publics de la CUD. Agglomération grenobloise : Depuis Mars 2010, une instance d'évaluation composée d'élus, professionnels, usagers, associations et professionnels pour ajuster les titres de transport au plus près de la demande des usagers.	http://www.irev.fr/upl/oad/F_266.pdf http://www.smtc-grenoble.org/?q=node/55

Pluridisciplinaire (eau, biodiversité, changement climatique, paysage)

Type de mesures	Initiateurs	Echelles et acteurs impliqués	Temps	Type d'aide	Public cible	Evaluations	Source
<p>Le Programme de financement communautaire ÉcoAction Canada</p>	<p>Environnement Canada</p>	<p>Projets pouvant être situés partout au Canada</p>	<p>Court à moyen terme 1 à 3 ans</p>	<p>Financement de projet : 100 000 \$ par projet. La durée maximale du projet est de trois ans. Offrir un soutien financier à des groupes communautaires pour des projets qui ont des effets mesurables et positifs sur l'environnement. Favoriser la mobilisation des collectivités locales pour aborder la qualité de l'air, les changements climatiques, la qualité de l'eau et la protection de la nature, la restauration ou l'amélioration de l'environnement. Le programme soutient également les projets qui renforcent la capacité des collectivités à acquérir des connaissances et des compétences, ainsi qu'à modifier leurs attitudes et leurs comportements pour pouvoir poursuivre ces activités.</p>	<p>Les groupes admissibles au financement sont des groupes ou organismes sans but lucratif. groupes environnementaux; groupes communautaires; regroupements de jeunes et d'ainés; associations communautaires; clubs de bienfaisance; organismes autochtones.</p>	<p>Les indicateurs de performance sont des résultats mesurables qui démontrent comment les objectifs du projet sont respectés. Tous les projets sont tenus de démontrer clairement que leurs objectifs et buts sont mesurables et de montrer comment les résultats du projet sont capturés. Des standard et indicateurs de performance du projet ont été mis au point pour le programme. Environnement Canada utilise ces informations pour déployer et rendre compte des résultats globaux du programme.</p>	<p>http://www.ec.gc.ca/ecoaction/default.asp?lang=Fr&n=FA475FEB-1</p>
<p>Fonds autochtones pour les espèces en péril. Canada.</p>	<p>Environnement Canada</p>	<p>Environnement Canada, Pêches et Océans Canada et Parcs Canada, avec le soutien du ministère des Affaires indiennes et du Nord Canada et les conseils d'organismes autochtones nationaux. Application locale</p>	<p>Court terme 1 an ou plus</p>	<p>Financement : 10 000 à 50 000 \$ par année. Les projets peuvent durer plus d'un an. L'objectif principal est d'inciter les peuples et les communautés autochtones à participer activement à l'application de la Loi sur les espèces en péril. Il a pour but de contribuer à la conservation et à la protection de la biodiversité du Canada et offre ainsi son appui à la planification du rétablissement des espèces, à la protection des habitats, à la conservation globale et aux initiatives de renforcement des capacités des peuples autochtones du Canada.</p>	<p>Associations/organismes autochtones. Groupes autochtones établis dans un territoire. Conseils de district, chef et conseil Comités consultatifs traditionnels nommés, Personnes morales autochtones Conseils tribaux. Partenariats et groupes autochtones. Autorités scolaires autochtones. Centres d'éducation culturelle autochtones, Autorités de gestion des terres ou des ressources autochtones. Coopératives autochtones. Sociétés autochtones Conseils et commissions autochtones. Tout autre organisme (autochtone ou non autochtone) mandaté par un</p>	<p>N/C</p>	<p>http://www.ec.gc.ca/default.asp?lang=Fr&n=714D9AAE-1&news=A3146790-F88C-479C-A5DA-AFD79655BED5</p>

					bénéficiaire admissible susmentionné		
<p>The American Indian Environmental Office (AIEO)</p> <p>Mettre à disposition des peuples autochtone une gamme de programmes sur des thématiques variées afin de les faire participer à la protection de l'environnement</p>	<p>L'EPA est en charge de la gestion des programmes et des partenariats fédéraux ciblant les besoins et les thématiques prioritaires</p>	<p>Regroupement s d'agences compétentes (multi-agency infrastructure task Force) sont formés pour soutenir la mise en œuvre de programmes auprès des communautés selon les problématiques.</p> <p>ex : Peuple natif d'Alaska et accès à l'eau potable et à l'assainissement</p>		<p>Un repérage des besoins selon les communautés est réalisé.</p> <p>Un Tribal Eco Ambassadeur est en charge d'informer les communautés sur la préservation de l'environnement et de développer des compétences locales permettant de cibler les problématiques et les solutions adaptées afin de protéger la santé et l'environnement.</p> <p>Plus de \$20M de subventions ont été délivrés</p>	<p>Communautés autochtones souvent vulnérables et victimes d'injustice environnementale</p>		<p>http://www.epa.gov/tp/</p>

Pluridisciplinaire (eau, biodiversité, changement climatique, paysage)

Type de mesures	Initiateurs	Echelles et acteurs impliqués	Temps	Type d'aide	Public cible	Evaluations	Source
<p>Estonoesunsolar. Zaragoza, Espagne</p> <p>Projet de réinsertion professionnelle à travers la reconversion d'espaces urbains sans usages (potager urbain, lieu public) et participation citoyenne</p>	<p>Ville de Zaragoza</p>	<p>Municipalité, acteurs publics, sociaux et économiques de la ville (Ebropolis) et groupes de citoyens (association, centres culturels, écoles, via etc.) qui déterminent ensemble les reconversions possibles, les actions sont menées par la réinsertion de personnes au chômage et l'apport volontaire des habitants de la ville</p>	<p>2009-2012</p>	<p>Valorisation des espaces urbains et création d'emplois destinés à la réinsertion de personnes au chômage. Amélioration de la qualité de vie</p>	<p>Personne sans emploi, participation de tous les citoyens</p>	<p>En 2011 le projet a engendré un investissement de 2 millions € : 60% de ce budget a permis de payer le salaire de personnes réinsérés professionnellement (110 emplois) et 40% ont été destinés à l'achat d'équipement. 28 zones soit environ 42 000 m² ont été reconvertit.</p>	<p>http://www.undercostructions.eu/estonoesunsolar-spain-2/</p>
<p>Flood and Costal Resilience partnership funding</p> <p>Royaume Uni</p> <p>Investissement pour la réduction des inondations et la protection des populations vulnérables exposées aux risques</p>	<p>DEFRA Environment Agency</p>	<p>Soutien aux ménages vulnérables par le biais des programmes, d'agences décentralisées et des autorités locales</p>	<p>Depuis 2011</p>	<p>Evaluation et diagnostic des besoins. Engagement de protection sur 145 000 foyers d'ici à 2015. Permettre de réduire la vulnérabilité face aux risques d'inondation et sanitaires, réduire les coûts engendrés par les pertes grâce à un travail de prévention</p>	<p>Les ménages sont classés par zones à risques, désavantages spatiaux. Les populations les plus vulnérables, en termes de revenus et d'exposition aux risques bénéficient de travaux et d'infrastructure les protégeant de l'inondation en priorités.</p>	<p>Suivi et monitoring des risques et des vulnérabilités des logements chaque année</p>	<p>http://www.defra.gov.uk/environment/flooding/funding-outcomes-insurance/funding/</p>

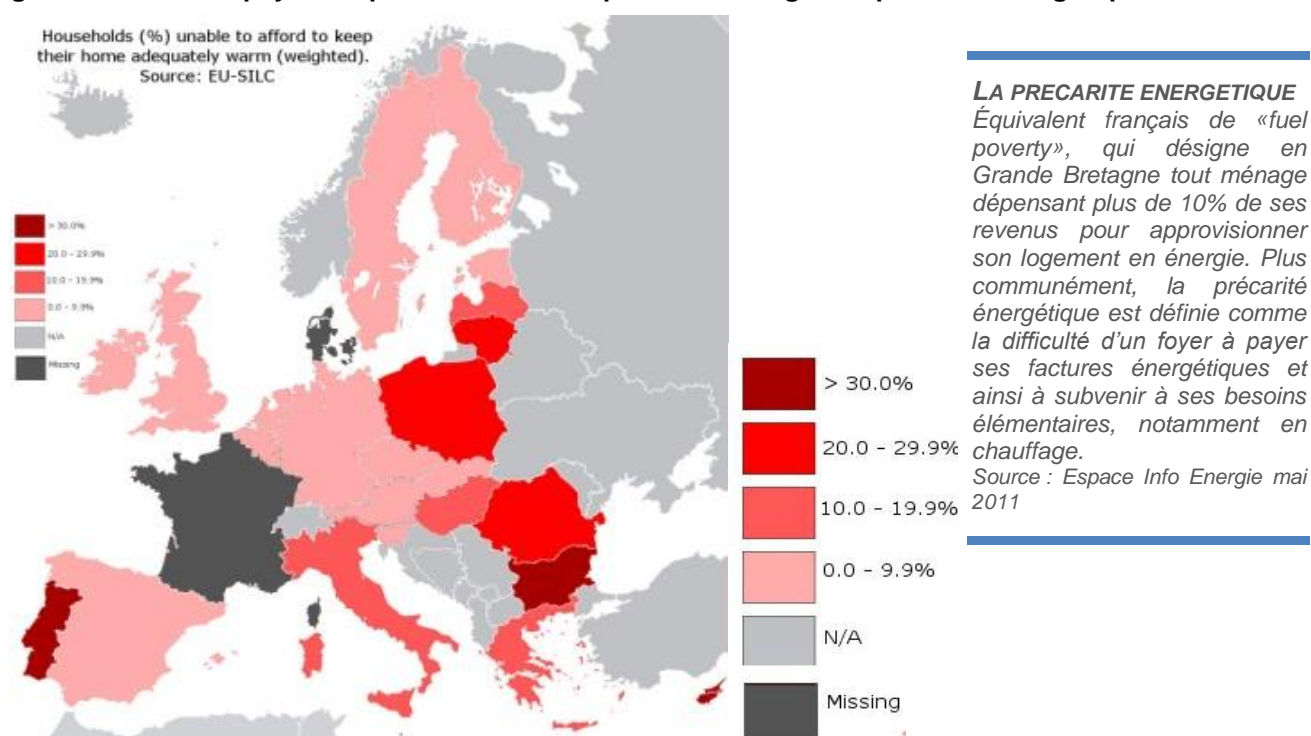
ANNEXE II
LES QUATRE CAS D'ETUDE

CAS D'ETUDE 1

Instrumentes ayant un impact direct sur les dépenses en énergie des ménages les plus modestes

L'objectif de ce cas d'étude est de comparer des mesures mises en œuvre par différents pays et qui influencent directement les dépenses en énergie des ménages les plus modestes. Le périmètre d'étude inclut les dépenses concernant tout type d'énergie, que ce soit l'énergie utilisée pour le chauffage des logements ou celle utilisée pour différents modes de transports. Il exclut cependant la question de la tarification progressive. L'intérêt de ce cas d'étude est de mettre en évidence les similitudes et les différences entre les mesures proposées et mises en œuvre, et de réfléchir ainsi à la manière dont ces différences ouvrent des pistes de réflexion pour d'éventuelles nouvelles actions en France dans le domaine de l'accès à l'énergie pour les ménages les plus modestes.

Figure 1 : Carte des pays européens illustrant la part des ménages en précarité énergétique



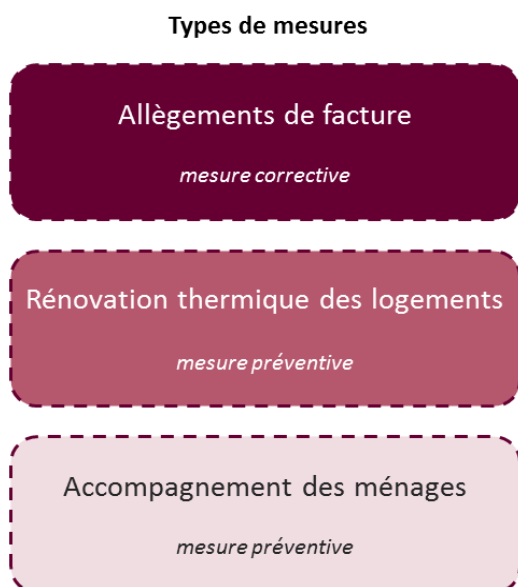
Source : EU-SILC, extrait du site fuelpoverty.eu

1. CONTEXTE ET DESCRIPTION

En 2009, le groupe de travail européen European Fuel Poverty and Energy and Efficiency (EPEE) a estimé qu'entre 50 et 125 millions de personnes en Europe sont en précarité énergétique et que seulement la moitié de ces ménages bénéficient d'une aide (EPEE, 2009a). Le nombre de ménages en précarité énergétique n'a pu qu'augmenter depuis ce constat, suite aux conditions détériorées par la crise financière et économique et l'augmentation parallèle du coût de l'énergie.

L'objectif des politiques en matière de lutte contre la précarité énergétique est d'intervenir sur les trois facteurs principaux qui y conduisent, à savoir le prix de l'énergie, les inégalités de revenus et la performance énergétique des bâtiments. Les mesures sur l'amélioration de la performance énergétique des bâtiments font l'objet du cas d'étude n°2 et ne seront donc pas abordées dans ce cas d'étude.

Figure 5 : Exemple de typologie de mesures de lutte contre la précarité énergétique



Source : Sia Partners, 2012

Dans l'optique de pallier à l'augmentation des prix de l'énergie et d'apporter un appui aux ménages aux revenus les plus bas, les pouvoirs publics ont recours à différents dispositifs directs ou indirects.

Dans le domaine de l'énergie, les mesures analysées sont essentiellement à portée sociale, l'impact sur les ménages étant direct et immédiat, puisque ces mesures apportent des solutions d'ordre « curatif » aux ménages précaires pour subvenir et payer leurs besoins en énergie. En revanche du point de vue environnemental, ces mesures n'incitent pas à la réduction de consommation. Cette absence de synergie entre enjeux sociaux et environnementaux a déjà menée à une reconsidération des politiques depuis quelques années, l'accent étant mis aujourd'hui sur l'amélioration des performances énergétiques des logements, sans toutefois supprimer les aides aux dépenses énergétiques pour les ménages les plus précaires. En revanche, dans le domaine des transports en commun, les synergies entre les enjeux sociaux et environnementaux apparaissent plus évidentes.

Les mesures analysées étant au carrefour de plusieurs enjeux (énergétiques, sociaux, sanitaires, environnementaux et économiques), il est plus difficile de concilier et d'intégrer l'ensemble des enjeux et des acteurs. D'une manière générale, les « co-bénéfices » de mesures sociales pour l'énergie engendrés sur d'autres secteurs sont peu pris en compte dans l'évaluation des coûts et des bénéfices, bien que des travaux dans ce domaine se multiplient.

Notre analyse comparative (benchmark) se concentre sur les dispositifs directs d'aide aux dépenses énergétiques.

Les types de mesures directes actuellement mises en œuvre pour aider les ménages les plus modestes à payer leurs factures énergétiques apparaissent limités. En revanche, ces mesures constituent une part

importante du budget public consacré à ces questions. Ce cas d'étude se concentre sur la mise en place de ces mesures directes dans plusieurs pays de l'OCDE.

Il est important de souligner cependant que de nombreuses mesures de prévention et de sensibilisation sont également mises en œuvre pour inciter les ménages à réduire leur consommation énergétique dans le but de réduire les émissions de gaz à effet de serre, d'une part, mais également le montant de leur facture énergétique. Ces mesures « indirectes » incluent en particulier : des campagnes d'information ; la mise à disposition de conseillers énergie en agence spécialisées (en France par exemple via les espaces info énergie) ou dans les services du fournisseur d'énergie (conseillers solidarité d'EDF) ; la distribution de packs ou kits de vulgarisation (contenant des ampoules basse consommation par exemple). Ces mesures d'accompagnement apparaissent a priori comme moins coûteuses pour les autorités publiques par rapport à des subventions directes individuelles. Elles présentent de plus l'avantage de concilier objectif environnemental et social, puisqu'en incitant les ménages à réduire leur consommation énergétique, elles permettent des économies financières (impact social) et des réductions de consommation des ressources fossiles des ménages accompagnées de réductions d'émissions de gaz à effet de serre. Cependant, ces mesures d'accompagnement ne sont pas spécifiques aux ménages les plus modestes et rencontrant des situations « énergétiquement précaires ». Certaines collectivités cependant développent des mesures plus spécifiques à destination des ménages les plus pauvres comme les visites à domicile (au Québec, en France dans le Tarn ou en Haute-Savoie) ou les démarches porte à porte (au Royaume Uni à travers le Community Energy Saving Programme, par exemple).

2. LES DISPOSITIFS EN PLACE POUR SOUTENIR LES MENAGES LES PLUS MODESTES DANS LEURS DEPENSES ENERGETIQUES DANS L'HABITAT ET LE TRANSPORT

Les principaux dispositifs rencontrés dans le cadre de ce benchmark visant à réduire les coûts liés à la consommation d'énergie des ménages les plus modestes sont : l'aide directe au revenu ; l'aide face à l'endettement ; la tarification sociale (seul dispositif recensé pour le domaine du transport) ; et la mesure que nous qualifions de « technologique » permettant le contrôle de la consommation énergétique des ménages en difficulté financière (mise en œuvre en Belgique uniquement). Cependant, les formes et modalités de mise en œuvre de ces dispositifs diffèrent d'un pays à l'autre.

Les mesures analysées

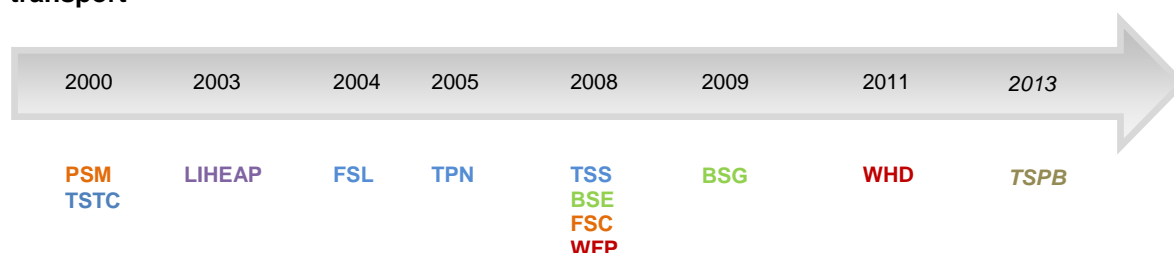
Le benchmark a été réalisé sur la base d'informations disponibles dans la littérature et sur internet. Le tableau 2 ci-dessous répertorie l'ensemble des dispositifs rencontrés, les mesures étant décrites succinctement en annexe. Dans le développement de ce document, les informations sur les différentes mesures sont variables selon les mesures car dépendent de la quantité d'information disponible en ligne. Nous avons reporté les données (coûts par exemple) à chaque fois qu'elles étaient disponibles.

Tableau 3 - Récapitulatif des dispositifs rencontrés et analysés lors du benchmark

Pays ²⁸	Dispositifs pour le logement	Dispositifs pour le transport
Allemagne	Arbeitslosengeld	« Laissez passer » pour le transport en commun urbain
Belgique	Fonds social chauffage (FSC) Prix social maximum (PSM) ou tarif social Limiteur de puissance et compteur à budget	
États-Unis (USA)	Low income home energy assistance program (LIHEAP)	
France	Tarif de première nécessité de l'électricité (TPN) Tarif spécial de solidarité pour le gaz (TSSG) Fonds de solidarité logement (FSL)	Tarifs sociaux pour les transports en commun (TSTC)
Espagne	« <i>bono social</i> » (équivalent du bonus italien)	
Italie	Bonus social pour l'électricité (BSE) Bonus social pour le gaz (BSG) Bonus social pour le chauffage urbain (BSCU)	
Pays Bas	Schuldhulpverlener Tarifs sociaux (phase de test 2013) sur l'électricité et le gaz (TSPB)	
Royaume Uni (RU)	Warm Home Discount (WHD) (remplace le social energy tariff) Winter Fuel Payment (WFP), Cold Weather Payment (CWP)	

La Figure 6 représente, selon les informations disponibles, les dates d'entrée en vigueur de ces différents dispositifs présents dans les pays de l'OCDE.

Figure 6 : Historique des mesures de lutte contre la précarité énergétique dans l'habitat et le transport



Encadré 5 - Quid de la précarité énergétique dans les pays scandinaves – exemple de la Norvège et de la Suède

Aucune mesure de lutte contre la précarité énergétique n'est mise en œuvre dans les pays scandinaves. Certains éléments peuvent apporter des explications à cela, notamment en Norvège et en Suède où les contextes énergétiques et les caractéristiques et fonctionnement dans le domaine de l'habitat diffèrent.

Traditionnellement en Norvège, les prix de l'électricité étaient bas (3-4 pence/kWh pour les ménages). Cela s'expliquait par une production d'hydroélectricité majoritaire (à hauteur de 95%) et peu coûteuse, mais conduisant à une consommation importante d'électricité et une dépendance à cette source d'énergie (notamment en ce qui concerne les systèmes de chauffage des bâtiments). A partir des années 2000, les prix de l'électricité ont cependant fortement augmenté se trouvant à des niveaux similaires à ceux des autres pays de l'OCDE (10-14 pence/kWh). Cette augmentation importante a conduit à l'émergence de nouvelles problématiques pour le pays, en particulier concernant les difficultés des ménages à payer leur facture d'électricité. Il semblerait cependant, selon des éléments présentés

²⁸ Les couleurs appliqués aux pays permettent de repérer plus facilement les pays où les différents dispositifs répertoriés sont mis en œuvre et qui ont été analysés. En revanche, les pays en noir sont ceux pour lesquels nous n'avons que très peu d'information. Ils n'ont pas été intégrés dans les analyses.

lors d'une conférence organisée par l'IEA en 2011, qu'aucune mesure directe ne soit encore envisagée pour les ménages en situation de précarité énergétique, les mesures proposées aujourd'hui par le gouvernement norvégien visant avant tout à agir en amont (développer les systèmes de chauffage central ou en réseau ; améliorer la performance énergétique des bâtiments, augmenter les taxes sur le chauffage électrique) et non pas sur la facture elle-même .

En Suède, la précarité énergétique ne semble pas être un enjeu particulier à ce jour, comme le soulignent des représentants d'organismes de l'habitat dans un communiqué rapporté par EurActiv au regard de la Directive européenne pour l'efficacité énergétique. Le secteur de l'habitat suédois présente en effet une particularité intéressante : les dépenses énergétiques pour le chauffage sont incluses dans le loyer (probablement sous forme de forfait), incitant naturellement les propriétaires à contrôler les consommations énergétiques des logements et en réduire les coûts. La proposition de l'Europe d'instaurer l'obligation d'installer des systèmes intelligents de mesure (compteurs) de la consommation énergétique individuelle des logements et la transparence sur la facturation des dépenses réelles en énergie des occupants mènerait selon les acteurs de l'habitat à un relâchement de la part des propriétaires vis-à-vis de l'amélioration des performances énergétiques de leurs biens locatifs. Les propriétaires ne seraient en effet plus incités à réaliser des travaux d'isolation des logements, dans l'optique d'éviter que la consommation des locataires ne dépasse le forfait établi. Ils ne se sentiraient plus concernés par des montants élevés de factures énergétiques, que ces derniers soient dus à une mauvaise isolation du logement ou à une surconsommation des locataires. Par ailleurs, il est craint que dans cette situation, les ménages aux revenus modestes décident de réduire d'eux-mêmes leurs dépenses pour se chauffer (par manque d'argent), ce qui aurait des répercussions sur le confort de vie de leur foyer (engendrant de la précarité énergétique) – ce qui aujourd'hui n'est pas possible en Suède puisque le chauffage est d'office compris dans le loyer. Enfin, les représentants de l'habitat soulignent que la Directive européenne mènera à une augmentation des prix de location en Suède, de par les investissements importants nécessaires à l'installation des systèmes de mesure notamment dans tous les logements.

Les types d'instruments ou de mesures directes

Les mesures directes de lutte contre la précarité énergétique visent à répondre à trois objectifs principaux :

- intervenir sur le montant des factures énergétiques : via une intervention sur les prix telle qu'une subvention directe pour soulager la charge des factures d'énergie, ou un système de tarification sociale ;
- intervenir sur les dettes des ménages démunis dans le domaine de l'énergie : aides financières à travers des fonds de financement publics spécifiques ou l'échelonnement des paiements des factures lorsque des dettes ont été accumulées ;
- réduire la consommation énergétique des ménages : installation (gratuite) de système de compteur énergétique contraint ou informatif.

Nous avons distingué trois types de mesures répondant à ces objectifs :

- (1) **Les mesures permettant l'allègement des factures**, soit à travers des réductions sur facture, soit en aidant à payer les dettes sur les factures, soit des réductions appliquées directement sur tarif payé par l'utilisateur dans le cas des transports en commun.
- (2) **Les subventions forfaitaires**, qui peuvent être régulières et périodiques (annuelle ou mensuelle) par les pouvoirs publics sur du long terme ou de façon ponctuelle. Nous avons rencontré peu d'aides forfaitaires ponctuelles actuellement en vigueur dans notre benchmark. Seul le Royaume Uni met en place une aide ponctuelle en cas d'hiver particulièrement rude (défini par une température inférieure à 0°C pendant plus de 7 jours) : le *cold weather payment*. En général ces subventions sont affectées, c'est-à-dire qu'elles sont allouées au titre des dépenses énergétiques du logement. En revanche selon le mode de versement de l'aide choisi, cette subvention affectée peut être contraignante lorsqu'elle est déduite sur la facture des usagers (elle est donc utilisée

qu'au titre des dépenses ciblées) ou non contraignante (la somme est versés par chèque ou sur le compte bancaire et il n'est pas garanti qu'elle soit utilisées *in fine* pour payer les factures)

- (3) **Les solutions technologiques** : matériels permettant d'estimer, de suivre voire de contrôler les consommations énergétiques du ménage. Certaines solutions permettent également de limiter les consommations, comme par exemple en Belgique (cf Encadré 6). Des compteurs intelligents sont envisagés dans le programme de tarif social aux Pays-Bas. Ces solutions technologiques sont généralement installées gratuitement pour les ménages les plus défavorisés par les pouvoirs publics, en partenariat avec les fournisseurs d'énergie.

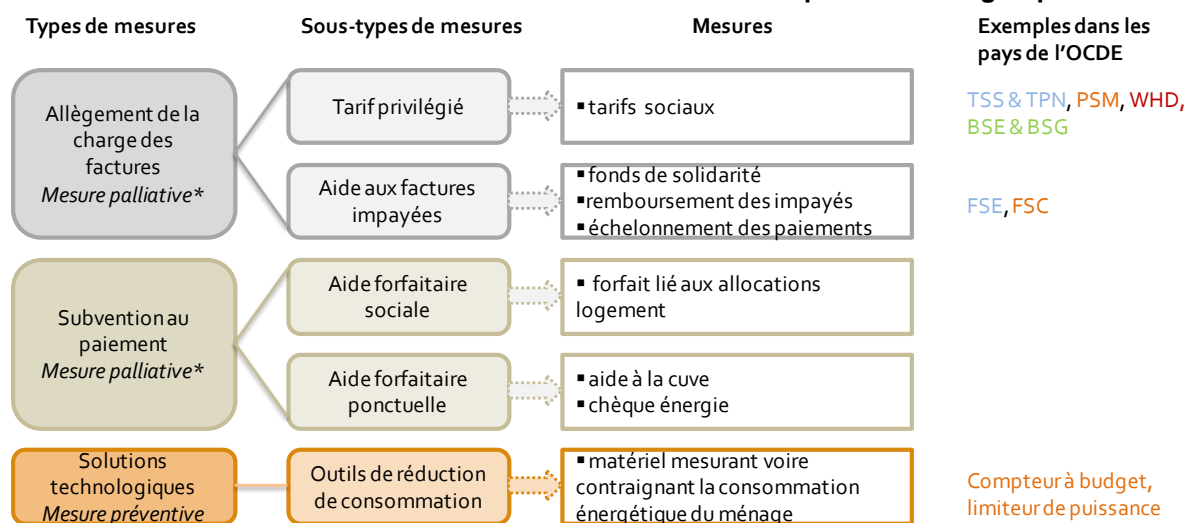
Encadré 6 - Focus sur le fonctionnement, les avantages et les inconvénients du compteur à budget mis en place en Belgique

Le compteur à budget et/ ou le limiteur de puissance sont des procédures mises en place en cas de défaut de paiement. Le compteur à budget est un système de prépaiement des consommations en gaz et électricité, et peut être associé à un limiteur de puissance. Il est imposé et installé chez le ménage endetté par le gestionnaire de réseau de distribution (GRD), ce gratuitement s'il dispose du statut de client protégé. Le ménage sous compteur à budget doit placer de l'argent sur une carte électronique rechargeable pour pouvoir consommer de l'électricité. Le rechargement se fait généralement au départ d'une borne placée chez le fournisseur d'électricité GRD (ou un fournisseur social) ou dans les locaux du Centre public d'action sociale local. Le prix de l'énergie pratiqué est le tarif social.

« L'avantage principal reconnu au compteur à budget, et dans une moindre mesure au limiteur de puissance, est la responsabilisation du client, qui peut mieux contrôler sa consommation, et le rôle éducatif qu'il joue. Par le paiement « en direct » de la consommation, le compteur à budget empêche l'accumulation de dettes vis-à-vis du fournisseur. Une des critiques principales énoncées au sujet du compteur à budget est qu'il n'offre pas réellement de solution aux coupures d'électricité, malgré la présentation qu'on en fait régulièrement. Il s'agirait plutôt d'une facilité offerte aux fournisseurs en ceci que si l'alimentation en électricité n'est pas formellement fermée, et qu'on ne peut donc pas réellement parler de coupure, dans les faits, l'utilisateur dans l'impossibilité de recharger sa carte se retrouve dans la même situation. D'autres critiques sont émises régulièrement quant au fonctionnement du système de compteur à budget. Le rechargement de la carte du compteur a notamment un coût parfois difficilement supportable pour les ménages précarisés. En outre, le nombre de points de rechargement est nettement insuffisant et leur localisation nécessite parfois des trajets coûteux ou peu pratiques pour le rechargement. Le système de répartition de la facture énergétique sur l'ensemble de l'année permet une meilleure gestion du budget qui n'est pas possible dans le cas du compteur à budget. La période hivernale entraîne des coûts plus élevés, parfois difficilement supportables. » (CEESE-ULD & KUL, 2006)

Source : annexe I du rapport CEESE-ULD & KUL (2006) Inventaire des politiques sociales identifiées en matière d'énergie ; site Internet de Sibelga

Tableau 4 : Classification des mesures directes de lutte contre la précarité énergétique



* « palliative » car ces mesures apportent une solution au problème mais pas à ses causes

Remarque : le fonds de solidarité tel qu'il existe en France est spécifique à chaque Département et comprend plusieurs types de mesure comme l'accompagnement des ménages, le paiement des dettes aux fournisseurs d'énergie, etc. Il peut donc être classé dans les deux premières catégories.

Tableau 5 - Modalités d'application des mesures analysées

Pays ²⁹	Dispositifs analysés	Modalité d'application
Allemagne	Arbeitslosgeld	Subvention forfaitaire mensuelle non contraignante pour l'électricité
	Laissez passer transport en commun	Coupon laissez-passer pour le transport en commun urbain
Belgique	Fonds social chauffage (FSC)	Réduction sur le prix du chauffage (sur l'achat de produits de chauffage)
	Prix social maximum (PSM) fédéral (+ équivalent régional existe)	Réduction sur les prix (électricité et gaz) - 500KWh gratuits (+100 KWh/ménage/pers en Région Flamande)
	Limiteur de puissance et compteur à budget	Installation gratuite si client protégé ou facturé (100€ si électricité, 150 si gaz)
France	Tarif de première nécessité de l'électricité (TPN)	Réduction sur l'abonnement et les 100 premiers KWh de 40 à 60%
	Tarif spécial de solidarité pour le gaz (TSSG)	Déduction forfaitaire annuelle sur facture ou chèque si chauffage collectif
	Fonds de solidarité logement (FSL)	Remboursement de factures d'impayés auprès des fournisseurs d'énergie
	Tarifs sociaux pour les transports en commun (TSTC)	Réductions <u>ou</u> gratuité sur les prix des titres ou abonnements de transports en commun par catégorie et type de transport
États-Unis (USA)	Low income home energy assistance program (LIHEAP)	Chèque forfaitaire annuel
Italie	Bonus social pour l'électricité (BSE)	Permettre 20% d'économie sur les dépenses annuelles en électricité
	Bonus social pour le gaz (BSG)	Permettre 15% d'économie sur les dépenses annuelles en gaz
	Bonus social pour le chauffage urbain (BSCU)	Mis en place en 2010 par un fournisseur isolé (HERA), bonus entre 86 et 160€/an. Selon composition du foyer et zone climatique
Pays Bas ⁵	Schuldhelpverlener	Les personnes endettées ont le choix entre différents acteurs pour régler leurs dettes.

²⁹ Les couleurs appliqués aux pays permettent de repérer plus facilement les pays où les différents dispositifs répertoriés sont mis en œuvre.

Pays ²⁹	Dispositifs analysés	Modalité d'application
	<i>Tarifs sociaux (phase de test) sur l'électricité et le gaz (TSPB)</i>	<i>Tarif social couplé avec l'installation d'un compteur intelligent (voir annexe pour quelques éléments)</i>
Royaume Uni (RU)	Warm Home Discount (WHD) (remplace le social energy tariff) Winter Fuel Payment (WFP) Cold Weather Payment (CWP)	Réductions forfaitaire sur facture Forfait annuel versé automatiquement et déduit d'impôt Forfait exceptionnel par semaine

Remarque : de manière générale l'aide à la facture est apportée en complément à d'autres aides sociales (comme le revenu de solidarité active (RSA) en France ou les pensions en Grande Bretagne). En Allemagne en revanche une aide au revenu globale est allouée aux personnes sans emploi (Arbeitslosengeld³⁰), aide qui intègre directement une somme forfaitaire mensuelle destinée à payer les factures énergétiques. Cette subvention allouée est cependant non contraignante et ne garantit pas que l'argent soit effectivement destiné aux dépenses énergétiques.

Les actions identifiées dans le domaine du transport se concentrent sur les transports en commun, notamment à travers la mise en place d'une tarification sociale (à Leipzig en Allemagne, Winnipeg au Canada, Dunkerque et Grenoble en France...).

Si on suppose que les ménages les plus défavorisés sont ceux qui n'ont pas ou peu de revenus, ne travaillent pas ou sont à la retraite pour les personnes âgées (ou en tout cas n'ont pas d'activité), on peut supposer que ces ménages en situation précaire auront un budget transport restreint. Ils se limiteront alors à l'utilisation de transport en commun, ne pouvant s'offrir le financement d'un mode transport individuel. Il n'y a alors pas lieu d'établir un système d'intervention publique particulier pour soutenir l'utilisation de transport individuel des ménages les plus modestes. Pour les ménages en activité professionnelle en revanche, il est difficile pour les pouvoirs publics de mettre en place des dispositifs individuels adaptés pour apporter une aide financière à la consommation individuelle de carburant³¹.

En France, les tarifs sociaux ont été créés :

- dans les transports ferroviaires : à partir de 1921 à la demande de l'État : tarifs pour les familles nombreuses, billet congé payé, abonnements de travail et pour les élèves, étudiants, apprentis...
- puis dans les transports ferroviaires régionaux avec l'introduction de la catégorie demandeurs d'emplois dans les populations ciblées.

La tarification sociale française est particulièrement catégorisée afin de prendre en compte de la façon la plus juste les populations face à des difficultés de mobilité. De plus elle s'applique à beaucoup de type de transport en commun : le train national, les trains régionaux et les transports en commun urbains (TCU). De ce fait il est difficile d'en tirer des modalités de fonctionnement généralisées ou globales, nous listons donc dans les parties suivantes l'ensemble des montants, critères d'éligibilité et modes de financement rencontrés dans les quelques cas identifiés.

Les montants accordés

Les montants des aides accordées aux ménages en précarité énergétique sont variables d'un pays à l'autre.

Les montants accordés varient selon quelques critères tels que le nombre de personnes composant le foyer (WFP, TPN, TSSG), le montant des allocations ou pensions sociales perçues (WFP), l'âge des bénéficiaires (WFP), etc.

³⁰ Voir la description de ce dispositif en annexe

³¹ Ce type d'aide n'existe pas dans les pays analysés pour ce cas d'étude. Il serait cependant intéressant d'analyser un plus grand nombre de pays pour vérifier son existence.

Tableau 6 : Montants des aides d'allègement des factures ou des tarifs

	FRANCE				RU	ITALIE		BELGIQUE		ALLEMAGNE
Mesure	Tarif 1 ^{ère} Nécessité	Tarif Spécial Solidaire Gaz	Fonds Solidarité Logement ³²	Tarifs Sociaux pour les Transports en Commun	Social tarif ³³	Bonus Social Électricité	Bonus Social Gaz	Fonds Social Chaleur	Prix Social Maximum	Laissez passer transport
Montants alloués	71 à 140 €/an (2012)	22 à 156 €/an (2012)	20% de la dette reste à la charge de l'utilisateur 500€ max/an pour le chauffage 150€ pour le demandeur + 20€ par personne à charge	Variable selon type de transport et ville	48 à 288 £/an (2010)	58 à 130 €/an (2009)	Inconnu	14 à 20c€/L Max 300€ et 1500L	300€ max/ saison	Gratuité du transport

Tableau 7 : Montants des subventions au paiement de l'énergie

	ROYAUME UNI			USA	ALLEMAGNE
Mesure	Warm Home Discount	Cold Weather Payment	Winter fuel payment	LIHEAP ³⁴	Arbeitslosengeld
Montants alloués	130 £/an (2012) ³⁵	25 £/semaine	100-400 £/an (2011)	1500\$/an	364€/mois/ pers

Il apparaît de manière générale que les montants des aides allouées n'intègrent pas ou ne répercutent pas systématiquement (ou de façon transparente et/ou suffisante) l'augmentation des prix de l'énergie dans le calcul des aides publiques. L'exception reste le cas de du fonds social chauffage mis en place en Belgique, dont l'intervention est progressive et liée au prix du chauffage : plus celui-ci est élevé, plus l'intervention est importante.

Les sources d'information disponibles n'ont pas permis de définir les principaux facteurs et données pris en compte dans le processus de détermination du montant des aides accordées³⁶, à part pour le bonus social mis en place en Italie. Il est ainsi précisé que le montant est déterminé afin de permettre une économie comprise entre 15 et 20% (respectivement pour le gaz et pour l'électricité) sur des dépenses annuelles estimées pour un ménage. Cette somme est ensuite modulée selon le nombre de personnes composant le foyer.

³² Des informations globales ne peuvent être présentées quant au FSL car ce dispositif départemental est propre à chaque Département (conditions d'éligibilité, budget, etc.).

³³ À titre d'information uniquement car cette mesure n'existe plus et a été remplacée par le WHD.

³⁴ Rappel **LIHEAP**: *Low income home energy assistance program*

³⁵ Cette somme représente une réduction d'environ 12% sur la facture d'énergie (gaz et électricité) d'un foyer de taille moyenne.

³⁶ Ce type d'information sur le calcul des montants des subventions ne pourrait être obtenu qu'à travers des entretiens poussés avec les acteurs de la mise en œuvre des dispositifs.

Les conditions d'éligibilité : quelles cibles et comment les atteindre ?

Les bénéficiaires des aides sont « invités » à déposer une demande et sont sélectionnés sur la base de critères d'éligibilité plus ou moins stricts selon les pays et les dispositifs.

Les conditions d'octroi des aides et leurs modalités sont diverses, mais peuvent être regroupées par catégorie, qui se recoupent globalement d'un pays à l'autre. Nous distinguons ainsi en tant que critère type :

- Les ressources financières ou revenu : défini par un seuil ou un plafond dans des conditions strictes ou par une situation identifiée comme en difficulté financière ou l'appartenance à une catégorie sociale cadrée par un dispositif social plus large - tel qu'en France avec le plafond de revenus mensuels donnant droit à la C ouverture Maladie Universelle, bien que le système ait évolué depuis décembre 2012 vers une augmentation de 35% des plafonds pour élargir le dispositif) ;
- Le statut social : recherche d'emploi, sans emploi, emploi peu rémunéré ;
- L'âge : les seniors (âge variable selon les pays : 60 ans, 80 ans...) ;
- Le foyer : composition du ménage, c'est-à-dire le nombre de personnes dans le foyer ;
- Critère physique : peut être défini par un handicap physique ou une maladie grave, qui requiert par exemple l'utilisation de matériel énergivore ;
- Autre : des principes établis sur la base du budget disponible du dispositif peuvent être définis tel que celui du « premier arrivé, premier servi.

Tableau 8 : Critères d'éligibilité des mesures d'allègement des factures ou des tarifs

	FRANCE		ITALIE		BELGIQUE		ALLEMAGNE
	Tarif 1 ^{ère} Nécessité	Tarif Spécial Solidaire Gaz	Bonus Social Électricité	Bonus Social Gaz	Fonds Social Chaleur	Prix Social Maximum	Laissez passer transport
Critère de ressources	Bénéficiaires CMU-C (plafond + 35%)	Bénéficiaires CMU-C (plafond + 35%)	En difficulté financière	Faibles revenus	Plafond de revenu Endettés	Revenu d'Intégration Sociale ; revenu pers. âgées	Revenu social
Critère de statut social	<i>n.a.</i>	<i>n.a.</i>	<i>n.a.</i>	<i>n.a.</i>	<i>n.a.</i>	<i>n.a.</i>	Sans activité salariée
Critère d'âge	<i>n.a.</i>	<i>n.a.</i>	<i>n.a.</i>	<i>n.a.</i>	<i>n.a.</i>	<i>n.a.</i>	<i>n.a.</i>
Composition du foyer	Nombre de personnes	Nombre de personnes	Nombre de personnes	Nombre de personnes	Nombre de personnes	Non	<i>n.a.</i>
Critère physique	<i>n.a.</i>	<i>n.a.</i>	Problèmes physiques ou maladie grave	<i>n.a.</i>	Ayants droits à une intervention majorée d'assurance maladie Revenu cadastral non indexé des biens immobiliers autres que l'habitat principal	Handicapé percevant une allocation	<i>n.a.</i>
Critère autre	Logement principal Volume	Logement principal Plage de consommation et usages ³⁷ en gaz	<i>n.a.</i>	Zone climatique		<i>n.a.</i>	<i>n.a.</i>
Bénéficiaires « réels »	625 000 (2010)	340 000 (estimé 2010)	1,5 millions (sur 2009 et 2010)	22 000 (2010)	105 922 (2010)	93322 pour électricité + 38297 gaz (2008, hors Région Flamande)	Inconnu
Bénéficiaires potentiels	2 millions ayants droit selon le plafond de ressources	800 000 ayants droit titulaires d'un contrat de gaz	(2 millions de dossiers déposés 2009-2010)	(700 000 demandes déposées 2009-2010)	21,171 M€ (2011) 19802M€ (2010)	Inconnu	Inconnu

³⁷ Selon les consommations en gaz par usage dans le foyer (cuisson et/ou eau chaude et/ou chauffage).

Tableau 9 : Critères d'éligibilité des subventions au paiement de l'énergie

	ROYAUME UNI		USA	ALLEMAGNE
	Winter Fuel Payment	Warm Home Discount ³⁸	LIHEAP ³⁹	Arbeitslosengeld
Critère de ressources	<i>n.a.</i>	Faibles revenus (allocataires de pensions)	Faible revenu	<i>n.a.</i>
Critère de statut social	<i>n.a.</i>	<i>n.a.</i>	<i>n.a.</i>	Chômeurs
Critère d'âge	Nés le 05/07/1951 ou avant	Personnes âgées (plus de 80 ans)	Oui	<i>n.a.</i>
Composition du foyer	Nombre de personnes et leur âge	<i>n.a.</i>	<i>n.a.</i>	<i>n.a.</i>
Critère physique	<i>n.a.</i>	<i>n.a.</i>	Handicap	<i>n.a.</i>
Critère autre	Ne pas vivre en centre de soins spécialisés	« Premier arrivé, premier servi » pour le <i>broader group</i> ³⁸	Loyer, type de logement « Premier venu premier servi »	<i>n.a.</i>
Bénéficiaires « réels »	12,7 millions (2009/10)	100 000 (fournisseur EDF seul ⁴⁰ , 2011/12)	<i>Inconnu</i>	5 millions
Bénéficiaires potentiels	<i>Inconnu</i>	2,07 millions	<i>Inconnu</i>	<i>Inconnu</i>

³⁸ Critères d'éligibilité fixés par chaque fournisseur d'énergie, sous condition de validation par le *bureau des marchés du gaz et de l'électricité* (Ofgem). Le gouvernement a cependant défini des groupes imposés : *core group* (personnes âgées aux revenus faibles), *broader group* (faibles revenus et ménages en précarité énergétique ou à risque).

³⁹ Rappel: **LIHEAP** Low income home energy assistance program. Chaque État a une certaine liberté pour la gestion du LIHEAP et la définition des critères d'éligibilité. La liste des critères n'est donc pas exhaustive.

⁴⁰ Aucun chiffre global national n'est disponible, chaque fournisseur ayant son propre bilan. La mise en place récente de ce dispositif explique probablement ce manque de recul (première saison en 2011/2012).

Tableau 10 : critères d'éligibilité appliqués à la tarification sociale dans les transports en commun en France

	FRANCE		
	Train national	Train régional	Transport en commun urbain ⁴¹
Critère de ressources		Bénéficiaires d'autres abonnements sociaux et/ou autres tarifs sociaux	Revenu du ménage (selon les communes)
Critère de statut social	Étudiant, scolaires	Étudiant, scolaires Demandeurs d'emploi	Étudiants, scolaires, apprentis Demandeurs d'emplois et précaires financiers CMU-C
Critère d'âge	Groupes de jeunes Retraités / séniors (congrés annuels)	Retraités (système de congrés annuels)	Enfants Personnes âgées
Composition du foyer	Famille nombreuse	Famille nombreuse	Famille nombreuse Parfois ouverture du tarif aux membres du foyer (par calcul de Quotient familial par exemple)
Critère physique			Invalides et handicapés
Critère autre			Possibles restrictions horaires / de déplacements selon ville
Bénéficiaires « réels »			
Bénéficiaires potentiels			

Tableau 11 : Historique de la prise en compte des différentes catégories bénéficiaires de tarification sociale pour les transports en commun



⁴¹ Sont listés ici les types de critères qui peuvent être appliqués à l'octroi de TSTC, chaque commune (ou agglomération) ou région (pour le train régional) ou la compagnie nationale pour les trajets nationaux fixe ses propres critères.

La comparaison des critères d'éligibilité met en évidence que la plupart des mesures s'appliquent aux ménages selon un critère de ressources financières disponibles (plus ou moins stricts ou plafonnés selon le contexte socio-économique du pays), le nombre de personne à charge dans le ménage étant également pris en compte dans le calcul du montant de l'aide dans de nombreux cas. Dans le domaine du transport en commun, la notion de quotient familial a été introduite dans le transport urbain, ce quotient prenant en compte les revenus imposables annuels du ménage, les prestations sociales (Caisse d'allocation familiale) versées mensuellement comprises et le nombre de parts fiscales du ménage.

Certaines mesures ont en revanche des publics ciblés définis de manière assez larges ou vagues ou selon un nombre de critères limités et relativement peu contraignants (ex. le fonds social énergie en Belgique, le *Winter Fuel Payment* au Royaume unquement conditionné à un critère d'âge). Ces mesures bénéficient ainsi à un nombre plus important de bénéficiaires potentiels, s'ouvrant ainsi à toute personne précarisée et évitant l'exclusion indirecte de personnes fragilisées (en particulier en l'absence de statut sociale strict imposé). Cet avantage certain est cependant contrebalancé par un coût forcément plus élevé pour les pouvoirs publics et autres financeurs impliqués.

CIBLER LES BENEFICIAIRES

L'amélioration du ciblage des populations en précarité énergétique repose sur une définition plus précise de ce qu'est la précarité énergétique et une meilleure connaissance et compréhension des facteurs sociaux et démographiques qui y conduisent.

Cela nécessite également une compréhension plus fine du comportement économique et social des populations en précarité énergétique.

L'instauration de ces conditions d'attribution de l'aide peut influencer l'effet incitatif de la mesure, bien que les gains ou pertes associées à l'instauration de un ou plusieurs critère(s) d'éligibilité soient difficiles à estimer. Il est par conséquent difficile d'apprécier concrètement les différences entre les systèmes d'aide directe mis en place dans les différents pays. Cependant, de façon très qualitative, un nombre important de critères d'éligibilité conduira à:

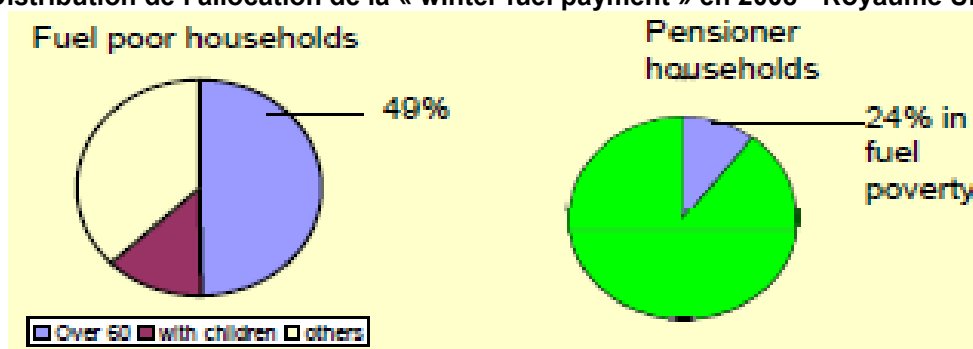
- ... une plus grande chance d'atteindre l'usage ou la catégorie sociale ciblée
- ... des coûts de gestion administrative pour l'autorité publique plus élevés (un nombre important de critères conduit à une augmentation des contrôles d'éligibilité nécessaires) ;
- ... une enveloppe financière pour la mesure elle-même moins importante (en termes de budget à dégager pour l'ensemble des ménages aidé) car mieux ciblée. Cependant, ce gain budgétaire peut être potentiellement perdu en totalité ou en partie selon l'importance des coûts de gestion évoqués dans le point précédent.

A contrario, lorsqu'il y a peu de critères d'éligibilité, on peut s'attendre à des coûts de gestion plus faibles pour l'autorité publique en charge de la mise en œuvre du dispositif. Ceci ne garantit cependant pas une efficacité plus grande dans l'atteinte des objectifs recherchés (environnementales, énergétiques et sociales), tel qu'illustré par l'*Arbeitslosengeld* en Allemagne (versé aux chômeurs sans obligation d'affectation au paiement de leur consommation énergétique) ou encore le *Winter fuel Payment* au

Royaume Uni (accordé à toute personne de plus de 60 ans sans qu'aucune autre condition d'éligibilité ne soit appliquée).

Ainsi, comme le souligne le rapport de l'IEA (2011) et tel qu'illustré dans la figure ci-dessous, près de ¾ des bénéficiaires (« *pensioner households* » sur la figure) ne se trouve pas en précarité énergétique mais bénéficie de ce dispositif. L'efficacité sociale de ce dispositif est faible, l'instrument étant « neutre » par rapport aux différences de revenus et de vulnérabilité des ménages.

Figure 7 : Distribution de l'allocation de la « winter fuel payment » en 2008 - Royaume Uni



Source: IEA, 2011 – issue de résultats présentés par Boardman lors du Workshop organisé à Dublin

La manière dont les critères d'éligibilité sont choisis et fixés n'a pas pu être explorée dans ce cas étude, ceci nécessitant des informations plus détaillées ne pouvant être obtenues qu'au travers d'analyses fines et d'entretiens poussés des différentes parties prenantes au processus d'élaboration de ces instruments.

3. LA GOUVERNANCE DES SYSTEMES D'AIDE : ORGANISATION ET PROTAGONISTES

L'organisation dans la mise en œuvre des aides

Les procédures d'attribution des aides sont relativement semblables d'un pays à l'autre par type d'aide. Nous pouvons ainsi dégager des grandes étapes classiques dans la démarche à suivre par les ayants-droit : connaissance de l'aide soit suite à des difficultés pour payer ses factures ou ses titres de transport (pouvant aller selon le cas jusqu'à des états d'endettement importants) ; dépôt d'un dossier de demande par l'individu avec l'ensemble des pièces justificative ; traitement administratif ; versement de l'aide si la demande est acceptée.

Cependant, des variations et évolutions de systèmes sont à souligner:

- Dans certains systèmes, une pré-identification des ayants-droit est effectuée, par exemple par recoupement d'informations entre fournisseurs et organismes de services sociaux ou grâce aux listes de ménages les plus modestes bénéficiant d'aides sociales (par exemple, bénéficiaires de la couverture universelle maladie en France, allocataires de pensions spécifiques au Royaume Uni). Dans ces cas de figure, un formulaire peut être envoyé au ménage identifié, qui doit le remplir puis le renvoyer pour traitement administratif.
- Jusqu'à récemment (années 2010), tous les dispositifs à destination des ménages en difficulté financière étaient alloués uniquement à la demande des bénéficiaires. Face à de multiples cas d'ayants-droit théoriques en sérieuse difficulté financière voire d'endettement grave, qui s'expliquaient par une méconnaissance de l'existence des aides (en particulier pour les ménages les plus défavorisés), une automatisation de l'attribution et du versement de l'aide (sauf si

contestation du bénéficiaire) a été mis en place au Royaume Uni, en Belgique (PSM) et en France (à partir de 2012 pour la TPN et la TSSG). Les bénéficiaires n'ont ainsi plus de démarche administrative à accomplir, ce qui permet en outre de gagner du temps face à des situations d'endettement et de réduire les coûts de transaction/coûts administratifs liés à la mise en œuvre de l'instrument.

La communication et la clarté des informations autour des dispositifs existants apparaissent comme un enjeu essentiel dans la mise en œuvre et l'efficacité des aides à répondre à leur objectif social. Il est ainsi important d'accompagner les dispositifs mis en place par des brochures de communication ou des campagnes de publicité. Favoriser la formation des agents sociaux à la connaissance des dispositifs ainsi que de la variété des situations précaires définies dans les politiques sociales plus larges est également un facteur clé de l'efficacité de tels dispositifs.

Les acteurs et échelons d'intervention

Pour la quasi majorité des mesures, ce sont les pouvoirs publics (État ou collectivités territoriales) qui impulsent les mesures. Ces derniers apportent également dans la plupart des cas des financements conséquents. Les fournisseurs d'énergie sont également mis à contribution, non seulement dans la gestion des ménages en précarité énergétique (allocation des aides, versement des aides, conseil aux ménages sur les solutions existantes), mais également dans le financement des dispositifs dans certains cas (au Royaume Uni, ou en Italie où le bonus complémentaire est mis en place directement par le fournisseur d'énergie HERA).

En France, l'action publique visant à aider financièrement les ménages les plus modestes à payer leur consommation énergétique domestique est principalement du ressort de l'échelon national. Les collectivités territoriales ont relativement peu de marge de manœuvre au regard du coût de l'électricité et du gaz. En revanche, dans le domaine des transports en commun, elles contribuent fortement à la mise en place et au financement de la tarification sociale.

Le financement des mesures

Si l'instauration d'une obligation à mettre en place des dispositifs de soutien aux ménages en précarité énergétique est initiée par le gouvernement national, le financement des mesures peut être assuré par plusieurs acteurs, selon des combinaisons types :

- Gouvernement national + collectivités territoriales (ou États/Région dans le cas d'un État fédéral) ;
- Gouvernement national seul : par exemple dans le cas où l'État paie au fournisseur énergétique les dettes de ménages dans l'incapacité de payer leurs factures ;
- État + fournisseurs de services : l'État compense les dépenses des fournisseurs dans le cadre des mesures d'allègement de facture ou de tarif (cas des TSTC en France pour le transport en train national et régional) ;
- Fournisseur de service seul : cas rencontrés au Royaume Uni (Warm Home Discount) et en Italie, où un des fournisseurs a mis en place un bonus social particulier pour ses clients chauffés par le réseau de chaleur urbain ;
- L'ensemble des consommateurs en énergie, qui contribue au financement et au soutien des plus précaires par une répercussion via les taxes sur l'énergie ou les contributions prélevées directement sur les factures des consommateurs.

Dans le cas où les fournisseurs d'énergie ou les compagnies de transport public sont directement mis à contribution, il est difficile d'identifier si les usagers sont indirectement mis à contribution (partiellement ou totalement) pour le financement des mesures. Les clés de répartition de financement sont rarement détaillées, mis à part dans certains cas comme la TPN ou la TSSG en France pour lesquelles ces clés sont clairement explicitées.

Encadré 7 - Exemple de répercussion du financement du tarif social sur les consommateurs : le tarif spécial de solidarité pour le gaz

« Les charges du tarif spécial de solidarité gaz (CTSSG) sont financées par une contribution qui s'applique à tous les fournisseurs de gaz naturel proportionnellement au nombre des kilowattheures qu'ils facturent à leurs consommateurs finaux. Les fournisseurs répercutent ensuite sur leurs clients la contribution payée dans le prix de la fourniture. Les charges dues au tarif en vigueur s'élèvent à 18,4 M€ en 2009 (300 000 bénéficiaires fin 2009).

Sur la base d'une hypothèse de 800 000 bénéficiaires du TSS (640 000 foyers clients individuels et 160 000 foyers chauffés de manière collective), les charges dues au tarif de solidarité gaz passent d'environ 49 M€ avec le tarif en vigueur à environ 58 M€ avec le tarif envisagé, soit 0,12 €/MWh. » L'estimation de la contribution payée par un client type se chauffant au gaz (ayant un contrat de type 17 MWh) pour financer la solidarité envers les clients bénéficiant du TSSG est estimée à 2€ (TVA incluse) par an.

Source : Legifrance.gouv.fr (mars 2011) <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000023792957>

Tableau 12 : Financement des mesures d'allègement des factures ou des tarifs

	FRANCE			ITALIE		BELGIQUE	
	Tarif 1 ^{ère} Nécessité	Tarif Spécial Solidaire Gaz	Tarifs Sociaux Transports en Commun	Bonus Social Électricité	Bonus Social Gaz	Fonds Social Chaleur	Prix Social Maximum
Coût annuel	82M€	27M€	Inconnu de manière globale	233M€ (période 2008-2010)	75 M€ (période 2008-2010)	<i>Inconnu</i>	<i>Inconnu</i>
Qui finance ?	Consommateur par répercussion sur factures	Consommateur par répercussion sur factures	Collectivités territoriales pour le train régional et transport urbain +État par le versement de compensation	État + via tarifs spéciaux ⁴²	État + via tarifs spéciaux ⁴²	Consommateur via une cotisation ⁴³	Cotisation fédérale +consommateur par les factures

NB : les budgets rapportés pour les mesures directes sur le coût de l'énergie ne comprennent généralement pas l'estimation des coûts administratifs. Ces coûts peuvent représenter des sommes importantes selon les critères d'éligibilité instaurés.

⁴² Nous n'avons pas eu d'information complémentaire sur ce tarif (« *specific tariffs* » dans le texte).

⁴³ Cotisation de solidarité prélevée sur l'ensemble des produits pétroliers de chauffage (gasoil de chauffage et gaz propane en vrac).

Tableau 13 : Financement des subventions au paiement de l'énergie

	Fonds Solidarité Logement ⁴⁴	Winter Fuel Payment	Warm Home Discount ⁴⁵	LIHEAP ⁴⁶
Coût annuel	<i>Inconnu</i>	2700M£ (2009/10)	Non disponible ⁴⁷	4700M€ (2010)
Qui finance ?	Départements Fournisseurs	<i>Inconnu</i>	Fournisseurs	L'État fédéral et les États

Le financement des mesures n'est donc pas exclusivement assuré par les deniers publics. Les enveloppes budgétaires consacrées à une mesure sont généralement limitées (sauf lorsque les dispositifs sont financés par les consommateurs), bien qu'une certaine flexibilité puisse être tolérée. Pour éviter des rallonges budgétaires inopinées, la règle du « premier arrivé, premier servi » est appliquée dans certains pays (Royaume Uni et États-Unis) principalement en raison du fait que les fournisseurs sont les financeurs de la mesure et que l'offre est limitée. De plus, « *le nombre de foyers bénéficiaires étant limité à 2,07 millions pour l'ensemble du pays, chaque fournisseur [a] un quota de clients précaires à atteindre. Si la participation des fournisseurs permet de diminuer les coûts imputés aux consommateurs finaux, elle réduit également l'efficacité de la mesure sociale qui ne permet qu'à la moitié des 4,75 millions de foyers précaires du Royaume-Uni de bénéficier de ces tarifs sociaux.* » (Sia partners, 2012).

Focus sur le financement de la tarification sociale des transports en commun en France

En France, tous types de transport confondus, le coût de la tarification sociale pour les finances publiques s'élève à près de 800 millions d'euros, soit 10% de l'enveloppe publique globale versée aux entreprises de transports collectifs.

Le coût global pour les finances publiques (État et/ou collectivités territoriales) de la tarification sociale est composé de (1) la compensation tarifaire proprement dite (c'est-à-dire la différence entre le tarif normal et le tarif social) ; (2) la contribution d'exploitation acquittée pour les déplacements en transport collectif qui n'auraient pas eu lieu en l'absence de tarification sociale (CGDD, 2012).

⁴⁴ Des informations globales ne peuvent être présentées quant au FSL car ce dispositif départemental est propre à chaque Département (conditions d'éligibilité, budget, etc.) et aucun bilan national n'est disponible.

⁴⁵ Critères d'éligibilité fixés par chaque fournisseur d'énergie, sous condition de validation par le *bureau des marchés du gaz et de l'électricité* (Ofgem). Le gouvernement a cependant défini des groupes imposés : *core group* (personnes âgées aux revenus faibles), *broader group* (faibles revenus et ménages en précarité énergétique ou à risque).

⁴⁶ Rappel: **LIHEAP** Low income home energy assistance program. Chaque État a une certaine liberté pour la gestion du LIHEAP et la définition des critères d'éligibilité. La liste des critères n'est donc pas exhaustive.

⁴⁷ Pour information, l'ancien dispositif (*social tariff*) représentait un coût de 113 millions de livres pour la fourniture de gaz et d'électricité.

Tableau 14: Financement de la tarification sociale des transports en commun en France (Source des données : CGDD, 2011 et 2012)

	FRANCE		
	Train national	Train régional	Transports en commun urbains ⁴⁸
Coût global annuel		<i>501 M€/an pour les TER (hors IDF)</i>	<i>114 M€/an pour les transports en commun urbains (hors IDF)</i>
Montant des compensations tarifaires aux entreprises de transport collectif	253 M€	334M€	Non applicable
Coût de la tarification sociale	69,5M€	estimé à 440 M€	170M€ pour le réseau francilien 110 M€ pour les autres transports en commun urbains (CGDD, 2011)
Qui finance ?	État	État + Région	Communes et regroupements ⁴⁹

Encadré 8 - Répartition des rôles entre acteurs : cas du transport public urbain, exemple de Grenoble (CERTU, 2011)

Dans le cas du réseau de transport en commun de l'agglomération grenobloise, plusieurs acteurs collaborent, avec une répartition claire des rôles :

- Le Syndicat Mixte des Transports en Commun de Grenoble (SMTC) définit les seuils, les tarifs et la procédure d'instruction des dossiers (guide d'instruction commun à l'ensemble des services instructeurs)
- Les communes / CCAS (centre communal d'action sociale) calculent le quotient familial pour les personnes non allocataires CAF (participation aux frais de gestion de 7,50€ par dossier)
- La CAF (Caisse d'allocation familiale) : délivre les attestations de quotient familial pour les personnes allocataires
- La SEMITAG, exploitant du réseau: accueille en agence commerciale les allocataires CAF, et traite en back office puis en agence les non allocataires CAF
- D'autres partenaires peuvent également intervenir selon les catégories de bénéficiaires existantes comme le CROUS pour les étudiants, les missions locales, les associations.

4. L'ÉVALUATION DES POLITIQUES SOCIALES POUR L'ÉNERGIE

De façon générale, peu de rapports d'évaluation portant exclusivement sur les dispositifs directs de soutien aux dépenses en énergie des ménages en précarité énergétique existent. Il s'agit plutôt de rapports sur les politiques de lutte contre la précarité énergétique, politiques qui sont-elles même relativement récentes dans beaucoup de pays et relativement peu évaluées (sauf en Belgique et au Royaume Uni). Les documents traitant de questions évaluatives de politiques publiques menées présentent généralement des bilans des dispositifs en vigueur (bilans financiers, coûts de la mesure, montants alloués, bénéficiaires). En revanche, les évaluations des politiques de transport collectif et de la tarification sociale sont plus nombreuses en France, probablement car plus anciennes (Mignot, 2004 ; SMTC, 2011).

⁴⁸ Sont listés ici les types de critères qui peuvent être appliqués à l'octroi de TSTC, chaque commune (ou agglomération) ou région (pour le train régional) ou la compagnie nationale pour les trajets nationaux fixe ses propres critères.

⁴⁹ À titre d'information, les administrations publiques subventionnent les entreprises de TCU à hauteur de 1620M€ pour le réseau francilien et 2564M€ pour les TCU de province, dont 2350 de fonctionnement et 214 d'investissement.

On dénombre ainsi peu d'évaluations prenant du recul sur le bien-fondé des mesures directes ou sur l'estimation des bénéfices sociaux, économiques ou environnementaux associés. Cependant, l'importance d'orienter les aides vers des enjeux d'amélioration de la performance énergétique (qui font l'objet du cas 3) semble être généralement admis, pour des raisons d'efficacité mais également de synergie entre les objectifs environnementaux, énergétiques, économiques et sociaux. Des enseignements généraux évaluatifs sur les mesures mises en œuvre dans les pays de l'OCDE sont cependant présentés dans les parties suivantes.

Les difficultés à la mise en place d'instruments de soutien aux dépenses en énergie des ménages

Les principales difficultés rencontrées dans la mise en œuvre de mesures de soutien aux dépenses en énergie des ménages sont :

- **La définition des conditions d'éligibilité** : elle est particulièrement complexe puisqu'il apparaît difficile de cibler correctement les populations dans le besoin, de les catégoriser, de leur apporter une aide significative. Un bon ciblage requiert en effet :
 - L'estimation des dépenses énergétiques des ménages pour un ajustement des aides adapté : les données sont très variables car dépendent du comportement énergétique de chacun, de données climatiques, des performances énergétiques des bâtiments, etc. Il s'agit de pouvoir construire des catégories de ménage selon les types d'habitat par territoire ;
 - L'identification des ménages nécessitant une aide : elle peut être obtenue par croisement d'information avec les organismes d'action sociale. Cependant les bases de données ne sont pas toujours exhaustives puisque certains ménages peuvent demeurer à la marge de plusieurs dispositifs. Une coopération entre tous les acteurs sectoriels et de l'action sociale doit être construite pour obtenir l'information pertinente et atteindre les populations cibles (services sociaux, secteur associatif, fournisseurs d'énergie...) (CEDD, 2011).
- **Des politiques au carrefour de plusieurs enjeux politiques** : l'enjeu de la précarité énergétique se retrouve à la croisée des politiques énergétiques, sociales, environnementales et économiques, ce qui rend d'autant plus difficile de concilier et d'intégrer l'ensemble des enjeux et des acteurs sociaux, financiers, administratifs et environnementaux, etc. Par exemple, un des enjeux essentiels du tarif social est de fournir une aide financière adaptée tout en incitant les foyers à ne pas consommer plus que nécessaire, ce qui n'est actuellement pas résolu ;
- **Des enveloppes budgétaires importantes** à mobiliser, en particulier en période économique difficile traduite par un nombre toujours croissant de bénéficiaires potentiels ;
- **Une évaluation des impacts des politiques peu menée** : estimer les bénéfices et effets des dispositifs directs mis en place est difficile. En revanche des éléments sur l'atteinte des populations ciblées par les dispositifs sont estimés de façon qualitative.

Dans le domaine du transport, l'organisme TICE (Transports Intercommunaux du Centre Essonne) a clairement identifié des freins à la mise en place du soutien à la mobilité des ménages en difficulté financière (TICE, 2011) :

- « *Complexité du mode d'accès aux titres sociaux : accès à l'information, prise de renseignement via les services spécialisés, démarche administrative et temps d'attente plus ou moins longs selon les cas.*

- *Implication insuffisante des acteurs : communication autour du dispositif, incitations, coordination entre organismes dispensateurs (CAF, CPAM, pôle emploi...) et/ou collectivités en charge, absence de démarche d'amélioration et d'évaluation, temps disponible limité pour ces tâches, faibles relais d'information*
- *Motifs généraux de non recours aux droits sociaux par les bénéficiaires potentiels, observés sur d'autres droits sociaux⁵⁰, tels que : méconnaissance des gammes tarifaires, difficultés de compréhension, difficultés liées à la langue, problème d'autonomie, lourdeurs administratives, simplicité de la fraude, manque d'intérêt, effets stigmatisant/dévalorisation de soi. »*

Les limites des mesures directes

Si les effets positifs immédiats des mesures sont indéniables sur l'allègement des coûts de l'énergie pour les ménages, les limites à ce type d'intervention peuvent également être soulignées :

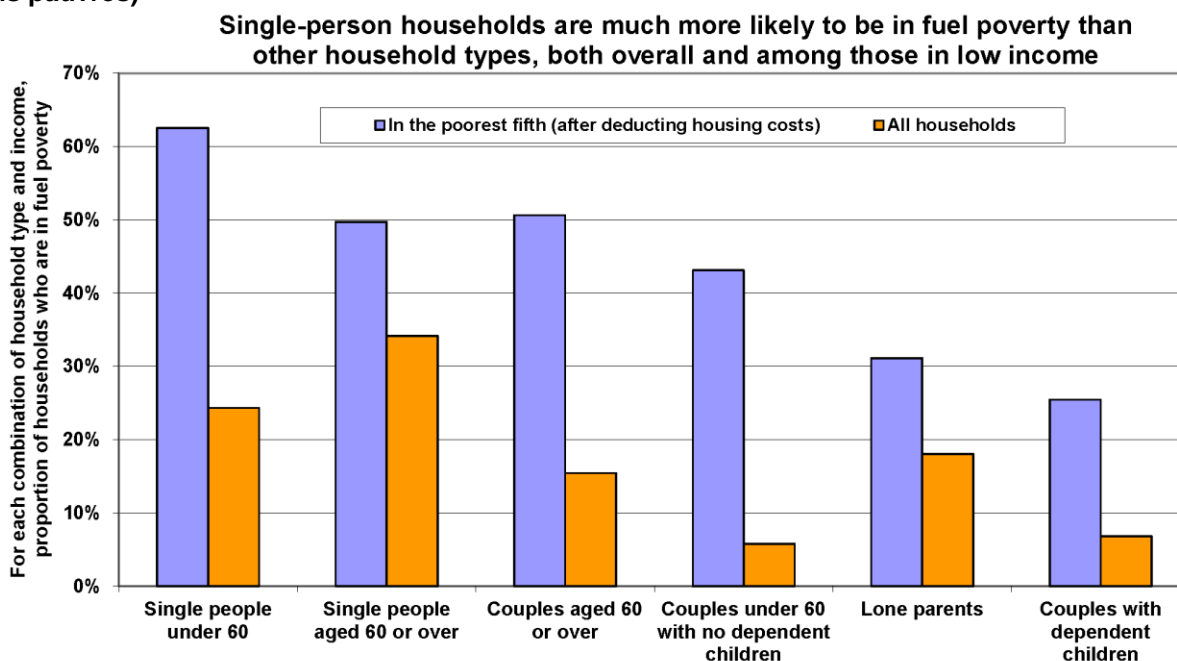
- Le soutien aux sources énergétiques hors réseau : la majorité des aides portent sur la consommation d'électricité et de gaz, pénalisant les foyers se chauffant avec des énergies « hors réseau » (fioul, propane, bois...), soit environ 20 % des ménages français par exemple (Sia partners, 2012). Seule la Belgique a été identifiée comme disposant d'un dispositif (le Fonds social de chauffage) soutenant l'utilisation de mazout, pétrole lampant et propane en vrac (sous forme de réduction sur les factures). Les ménages se chauffant grâce à une énergie hors réseau constituent ainsi les grands oubliés des principales mesures ;
- La connaissance des dispositifs : cet enjeu est souligné dans par les bénéficiaires potentiels: les bénéficiaires ne disposent généralement pas des mesures sociales de façon automatique, bien que des systèmes ont évolué vers une automatisation des attributions d'aide (TSSG et TPN en France, *Warm Home Discount* en Grande Bretagne) ;
- Certains types de mesures non contraignantes ou affectée (*Winter Fuel Payment* par exemple) ne peuvent pas garantir que l'aide contribue effectivement à payer l'usage ciblé. Cependant elles présentent l'avantage d'une gestion administrative simple (car peu de critères d'éligibilité) et par conséquent de coûts de gestion plus faible ;
- Des disparités importantes entre les populations bénéficiaires (selon les critères d'éligibilité retenus) ou selon les formes d'énergie (charbon ou bois rarement pris en compte) (IEA, 2012) ;
- Une insuffisance de coordination entre les mesures et une complexité des mécanismes (IEA, 2012) ;
- Une absence d'effet à long terme sur la pauvreté des ménages ou sur l'amélioration de la qualité énergétique du logement (IEA, 2012) ;
- On constate que les populations les plus défavorisées ne sont pas forcément toujours les principaux bénéficiaires ou ne sont pas toutes atteintes ou concernées par les dispositifs actuels. On constate par exemple qu'en France, sur les 3,4 millions de ménages identifiés en précarité énergétique⁵¹, seuls 625000 bénéficiaires du tarif de première nécessité (sur les 2 millions ayants-droit CMU-C) et 340 000 bénéficiaires du tarif spécial solidaire pour le gaz (sur 800 000 ayants-droit) ont été soutenus en 2010. Si nous prenons l'exemple des dispositifs mis en place en Grande

⁵⁰ Observatoire des non recours aux droits et services (Odenore)

⁵¹ Ménages qui consacrent plus de 10% de leurs ressources à payer leurs factures d'énergie. Source : <http://www.developpement-durable.gouv.fr/Un-Observatoire-national-de-la.html>

Bretagne : le Warm Home Discount est alloué sur le système premier arrivé premier servi, de ce fait seule la moitié des ménages en précarité énergétique est touchée sur les 4,75 millions au total (ce qui correspond à près de 20% des ménages)⁵². Cela s'explique par le fait que chaque fournisseur d'énergie soit soumis à un quota de clients précaires à atteindre et qu'en conséquence « le nombre de foyers bénéficiaires étant limité à 2,07 millions pour l'ensemble du pays » (Sia Partners, 2012). De même, si l'on s'intéresse au Winter Fuel Payment, le ciblage des personnes âgées sans condition de ressource laisse présager que des populations plus précaires et plus jeunes sont mises de côté par répercussion (le budget public consacré à des personnes âgées mais aisées constitue autant d'argent non consacré aux populations les plus vulnérables). Il est en effet estimé qu'en Grande Bretagne parmi les ménages les plus défavorisés, les célibataires de moins de 60 ans sont les plus sujets à la précarité énergétique (voir **Erreur ! Source du renvoi introuvable.**). Il n'y a cependant pas d'estimation disponible pour identifier la part de cette catégorie qui ne bénéficie pas des dispositifs de soutien.

Figure 8 : Classification des ménages britanniques exposés à la précarité énergétique par âge et situation familiale (en orange sur l'ensemble des ménages et en bleu dans la part de ménages les plus pauvres)



Source : English Housing Survey, DCLG, the data is the average for the three years to 2009; England, updated Jul 2011

Il n'y a pas d'analyse complète à ce jour ou d'évaluation quantifiée sur l'atteinte des populations ciblées. Tout dépend du type d'aide et des critères d'éligibilité sélectionnés. Les indicateurs de suivi permettent d'identifier le nombre de dossiers/ménages soutenus/financés. En revanche, il n'y a pas eu de recoupements entre les ménages soutenus et leur niveau de revenu ou catégorie sociale afin de déterminer si l'ensemble de la population vulnérable a été touchée. De façon qualitative, les institutions publiques relèvent qu'il y a toujours une part des ménages vulnérables qui n'ont pas accès à l'aide. Des hypothèses peuvent être avancées : (1) Une grande part des ménages en précarité n'est donc pas ciblée par les aides existantes, par exemple, les populations vivant en espaces ruraux, les populations plus jeunes, seules et en

⁵² Source : <http://www.decc.gov.uk/assets/decc/11/stats/fuel-poverty/5270-annual-report-fuel-poverty-stats-2012.pdf> (octobre 2012)

âge de travailler (G. Palmer⁵³). (2) le manque d'accès à l'information (par isolement géographique ou isolement social par exemple). (3) les dispositifs existants excluent des ménages dans le besoin de par les seuils définis par les critères d'éligibilité, passant à côté d'une population à la limite des seuils définis mais qui n'est pas moins vulnérable.

Encadré 9 - Quelques exemples d'indicateurs de suivi des impacts des politiques

De manière générale, les indicateurs renseignés pour suivre les effets des dispositifs de lutte contre la précarité énergétique sont : nombre de bénéficiaires soutenus par année par le dispositif (le suivi par année varie d'un dispositif à l'autre et d'un pays à l'autre), nombre de bénéficiaires potentiels ou ayants-droit (si le dispositif est basé sur un autre dispositif social existant), budgets/dépenses publiques consacrés au dispositif,

En termes d'indicateurs d'analyse plus généraux, sont renseignés pour la France et la Grande Bretagne : (1) le nombre de ménages classés en précarité énergétique (France= 3,4 millions de ménages) / part des ménages en précarité sur l'ensemble de ménages (2) ménages précaires en location individuelle privée (estimée à 20%) ou publique (logement sociaux) (France : 87% dans le parc privé, 62% propriétaires) (3) répartition des ménages en précarité énergétique selon la composition du ménage (1 personne), le statut social (en activité, âge) (France : 55% des ménages précaires ont plus de 60ans) ou la localisation géographique (zones rurales versus urbaine).

Exemples de recommandations établies dans les évaluations de politiques

Certains États ont lancé des évaluations de leur politique sociale en matière d'énergie : la Belgique en 2006 avec un rapport d'évaluation conséquent (CEESE-ULB & HIVA-KUL, 2006), les États-Unis sur le LIHEAP⁵⁴, en France sur la tarification sociale dans les transports en commun (Harzo, 2011⁵⁵).

Le tableau ci-dessous reporte les principales recommandations établies dans les quelques documents évaluatifs rencontrés lors de nos recherches. La plupart des recommandations établies dans le cadre de l'évaluation de la politique belge sont aujourd'hui appliquées.

⁵³ Auteur des analyses véhiculées sur le site Internet *The Poverty site* <http://www.poverty.org.uk/80/index.shtml?2>

⁵⁴ IHEAP grantee reports and survey: Statistiques, Impacts sur les enfants, Programme d'assistance (Documents non analysés)

⁵⁵ Principaux résultats : impacts quantitatifs (augmentation de la mobilité pour 75% des bénéficiaires et baisse du budget transport pour les 2/3 d'entre eux) ; impact qualitatif (usage intense et multiforme du réseau, sentiment de liberté et d'autonomie, payer selon ses moyens) ; le système fondé sur le quotient familial, qui permet de toucher toutes catégories de personnes en difficulté aux revenus très faibles mais touche assez peu les travailleurs pauvres et/ou précaires (du fait des seuils de ressources fixés)

Tableau 15 - Exemples de recommandations pour une politique sociale en matière d'énergie améliorée

Recommandations	Objectif	Source
Une formation spécifique sur l'énergie pour les agents sociaux ou autres intermédiaires	Permettre d'estimer quelle consommation énergétique peut être considérée comme « normale » ou pas pour une famille particulière et de connaître les dispositifs existants	CEESE & KUL, 2006
Une régulation plus stricte du marché de l'énergie libéralisé	Pallier les dérives liées à la libéralisation du marché de l'énergie notamment par : - Des campagnes d'information : comparaison des prix entre fournisseurs, fonctionnement des factures, etc. - Organe régulateur, organisation d'une protection renforcée des consommateurs (ex : un fournisseur ne pourra pas choisir arbitrairement ses clients en fonction du pouvoir d'achat, engagement du fournisseur sur trois ans, prix transparents, plan d'apurement des dettes pour les ménages endettés, etc.)	CEESE & KUL, 2006
Reconnaissance automatique des ayant-droit	Éviter les démarches administratives pour les bénéficiaires, éviter qu'ils n'y aient pas accès faute d'information	CEESE & KUL, 2006
Mise en cohérence de l'ensemble des mesures au niveau exécutif en particulier	Favoriser la concertation des principaux responsables politiques à travers un groupe de travail, une commission ou une plateforme de concertation	CEESE & KUL, 2006
Prendre en compte le contexte global dans l'élaboration des mesures sociales	Intégrer l'enjeu de précarité énergétique dans les politiques sociales de lutte contre la pauvreté et l'endettement (ne pas le traiter indépendamment) Traiter les problématiques de précarité énergétique et d'immobilier de concert, afin de permettre une synergie des actions puisque ces deux thématiques ne peuvent pas être traitées séparément.	CEESE & KUL, 2006
Fixer des règles communes à tous fournisseurs sur la coupure d'énergie	Par exemple : obligation d'une intervention de l'organisme national d'action sociale, périodes de coupures homogènes, représentation du client en défaut de paiement, etc.	CEESE & KUL, 2006
Garantir la gratuité d'un compteur à budget ou un limiteur de puissance	Le compteur à budget consiste à acheter des recharges pré-définies de consommation d'énergie.	CEESE & KUL, 2006
Améliorer la connaissance des dispositifs existants	Mobilisation interne (groupe projet interne permanent), création de supports de communication adaptés par type de bénéficiaires, constitution d'un réseau de partenaires relais d'information, etc. Mise en œuvre d'un réel programme d'action autour de la tarification sociale qui comprend : des points d'information, des séances d'information pour les professionnels relais, permanence auprès des structures, ateliers mobilité, participation aux animations de la vie locale	TICE, 2011
Évaluer les dispositifs et politiques	Pratique indispensable pour améliorer la connaissance, adapter les processus et servir d'outil de pilotage de la politique menée. Permet par exemple d'identifier : l'adéquation entre système mis en œuvre et objectifs fixés, utilité sociale du système, impact sur la mobilité des bénéficiaires et leur mode de vie en générale, point de satisfaction et besoins des bénéficiaires et non bénéficiaires, accessibilité au système, etc.	Harzo, 2011

Synergies et antagonismes des politiques

Jusqu'à présent, les « co-bénéfices » engendrés sur d'autres secteurs dans l'évaluation des coûts et bénéfices des mesures sociales pour l'énergie sont peu évalués, bien que des travaux se multiplient (IEA, 2011). Les perspectives d'économies d'échelle à réaliser par une bonne synergie entre politiques apparaissent déjà des plus intéressantes en vue d'une meilleure cohérence entre politiques publiques et des économies budgétaires pour les pouvoirs publics.

Dans le cadre des mesures directes aux dépenses en énergie des ménages dans leur logement, il apparaît que ces actions sont essentiellement des mesures à portées sociales. L'impact sur les ménages en précarité énergétique est direct et immédiat (court terme) puisque ces mesures permettent aux ménages de

payer leur consommation énergétique. En revanche du point de vue environnemental, il est clair que ces mesures n'apportent pas de réduction de consommation et apparaissent par conséquent antagonistes. L'absence (reconnue) de synergie entre enjeux sociaux et environnementaux a déjà menée à une reconsidération des politiques depuis quelques années, l'accent étant mis aujourd'hui sur l'amélioration des performances énergétiques des logements.

Dans le domaine du transport en commun en revanche, les synergies entre les enjeux sociaux et environnementaux apparaissent plus évidentes, l'aide à la mobilité en transport commun ayant par exemple un impact direct sur l'évitement d'émissions de gaz à effet de serre et la consommation de carburants fossiles par rapport aux déplacements individuels⁵⁶. En effet, « *on peut considérer que la tarification sociale pour les TCUs est à l'origine d'un report vers les TCUs de voyageurs qui utiliseraient la voiture en l'absence de cette tarification. La baisse de l'utilisation de la voiture entraîne donc une baisse des externalités qui lui sont liées ce qui peut être considéré comme un avantage. Les externalités considérées sont la pollution atmosphérique, le bruit, l'insécurité, les émissions de CO₂ et la congestion. La tarification sociale pour les TER est à l'origine du même phénomène de report modal.* » (Becker, 2011) Ainsi, favoriser l'utilisation de transports en commun ou le covoiturage constitue un domaine d'intervention considérable des pouvoirs publics en vue d'une action conjointe à la croisée de plusieurs politiques sectorielles, économiques (réduction des freins à l'emploi) et sociales (limitation des phénomènes d'exclusion, maintien des liens sociaux, accès aux loisirs et à la culture), ainsi que d'économies d'échelle considérables pour les finances publiques ou encore des possibilités de centralisation des services publics.

⁵⁶ Aucune mesure antagoniste particulière n'a été identifiée à ce stade de l'analyse dans le domaine du transport individuel. Mais des recherches plus importantes pourraient être réalisées. Il apparaît cependant que les prix de plus en plus élevés du carburant se présentent d'eux mêmes comme une mesure dissuasive, en synergie avec un objectif environnemental de réduction des gaz à effet de serre en réduisant l'utilisation de l'automobile.

L'ESSENTIEL

Les mesures directes de soutien aux dépenses énergétiques des ménages en précarité énergétique actuellement en vigueur dans les pays de l'OCDE analysés portent quasi exclusivement sur le paiement (et donc la consommation) d'électricité et de gaz dans le logement et sur les transports en commun. Ce constat dans le domaine de l'habitat souligne un certain manque dans les systèmes en place au regard des évolutions nécessaires en termes de mix énergétique, contrairement aux mesures dans le domaine du transport qui correspondent bien à la recherche de modes de transports alternatifs et collectifs.

Les mesures directes de lutte contre la précarité énergétique font appel à des fonds conséquents, généralement financés par les pouvoirs publics ou les consommateurs eux-mêmes. Le rôle des pouvoirs publics dans l'aide aux ménages les plus précaires est prépondérant, bien que les fournisseurs de services (énergie, transport public) soient fortement impliqués, ne serait-ce qu'en termes de gestion des ménages précaires énergétiquement.

Ces mesures constituent une solution de court terme, alors même que des solutions durables sont recherchées pour l'environnement et le bien-être social, notamment à travers la recherche d'une meilleure performance énergétique. En effet, aider le paiement des factures énergétiques revient à soutenir la consommation d'énergie sans aucune incitation à la réduction des consommations, ceci questionnant la pertinence de mesures directes sur le coût de l'énergie qui apparaissent comme des aides « curatives » plutôt que préventive (EPEEb, 2009). De plus, le retour sur investissement public de telles mesures apparaît relativement faible au regard des sommes dépensées et des économies en énergie réalisées sur du long terme. Cependant, peu d'analyses⁵⁷ ont été menées sur la répartition la plus optimale des actions (coût de l'énergie ou mesures sur l'efficacité énergétique) des stratégies de lutte contre la précarité énergétique.

Il est cependant actuellement difficile d'envisager une suppression de ces aides financières directes en l'absence de système alternatif d'aide sur le court terme des ménages en difficulté. Ces mesures directes atteignent en effet clairement leur but premier qui est d'aider les ménages les plus modestes à répondre à leurs besoins en énergie.

⁵⁷ Exemple d'étude : IEA, 2011 qui souligne que développer des programmes et cadres d'évaluation sur l'estimation des bénéfices collatéraux ou de « second degré » (« *co-benefits* ») liés aux investissements visant l'efficacité énergétique pour les ménages précaires pourrait permettre une réallocation des budgets à l'avenir.
www.iea.org/publications/freepublications/publication/low_income_energy_efficiency-1.pdf

Annexe : Description des dispositifs analysés

Pays	Nom des dispositifs	Description du dispositif
Allemagne	Arbeitslosgeld	Allocation attribuée à des chômeurs de longue durée afin qu'ils puissent payer leurs dépenses essentielles (hors loyer et chauffage, pris en charge par l'État dans une certaine mesure). Au regard de l'énergie, seules les dépenses en électricité sont donc concernées. Aide forfaitaire versée mensuellement
	Laissez passer pour le transport en commun urbain	Coupon de transport permettant de voyager gratuitement dans les transports en commun de la ville
Belgique	Fonds social chauffage (FSC)	Le Fonds Social Chauffage est le fruit d'une collaboration entre les pouvoirs publics, les CPAS et le secteur pétrolier. L'intervention est progressive et liée au prix du chauffage : plus celui-ci est élevé, plus l'intervention est importante.
	Prix social maximum (PSM)	Réduction du prix de l'énergie, déterminé par les autorités fédérales. Via le tarif social (fédéral), les bénéficiaires reçoivent 500 kWh gratuits, quelle que soit la
	Compteur à budget	taille de leur ménage.
	Limiteur de puissance	Le compteur à budget et/ ou le limiteur de puissance sont des procédures mises en place en cas de défaut de paiement. Le compteur à budget est un système de prépaiement des consommations en gaz et électricité, et peut être associé à un limiteur de puissance. Il est imposé et installé chez le ménage endetté par le gestionnaire de réseau de distribution (GRD), ce gratuitement s'il dispose du statut de client protégé ⁵⁸ . Le ménage sous compteur à budget doit placer de l'argent sur une carte électronique rechargeable pour pouvoir consommer de l'électricité. Le rechargement se fait généralement au départ d'une borne placée chez le fournisseur d'électricité GRD (ou un fournisseur social) ou dans les locaux du Centre public d'action sociale local. Le prix de l'énergie pratiqué est le tarif social. Ce matériel vise à éviter que le fournisseur coupe l'alimentation en énergie des clients déclarés en défaut de paiement. Il permet de garantir pour tous les clients protégés une fourniture minimale (payante) par le fournisseur de gaz en période hivernale (1er novembre au 15 mars) par l'octroi de cartes d'alimentation et d'électricité par le limiteur de puissance. L'essentiel du financement de la mesure passe par un accroissement des frais de distribution du GRD concerné pour l'ensemble des clients qui sont raccordés à son réseau. En Flandre, le compteur à budget 'électricité' est toujours muni d'un limiteur de puissance. Le compteur à budget électricité est muni d'un crédit d'aide de 50 kWh, celui pour le gaz (théoriquement) de 250 kWh, au tarif social. Ces crédits d'aide sont disponibles si le client n'a pas rechargé à temps sa carte. Le crédit d'aide et la fourniture minimale ne sont pas gratuits.
		<p>Tout ménage peut demander le placement d'un limiteur par son fournisseur dans les 15 jours, si la situation familiale le justifie (client protégé). L'obligation du fournisseur est de fournir aux ménages une alimentation minimale (1380W) ininterrompue.</p> <p>Puissance minimale : 1380 W (=6 Ampères en 220V). En 2012, le plafond est passé à 10 ampères soit 2300W. le placement et l'enlèvement: à la charge du GRD (Silbega). Dans ce cas, le contrat de fourniture avec le fournisseur commercial est suspendu et pris en charge par Sibelga (gestionnaire du réseau de distribution pour Région Wallonne). L'énergie fournie par Sibelga est facturé au tarif social. Le statut de client protégé est limité, ce pour une période de transition pour permettre aux ménages en difficulté de paiement de trouver des solutions, dans la perspective de retourner chez un fournisseur commercial par la suite.</p>

⁵⁸ Un statut de client protégé a été défini en Belgique. Il s'agit de tout client – ou cohabitant ou enfant – qui remplit les critères définis par l'État fédéral (client protégé fédéral) ou les Régions. le nombre de catégorie entre l'État et les Régions peut varier (par exemple il y a un plus grand nombre de catégories en Région wallonne (client protégé régional).

Pays	Nom des dispositifs	Description du dispositif
États-Unis (USA)	Low income home energy assistance program (LIHEAP)	Allocations financières données aux ménages démunis pour le paiement de leurs factures d'énergie. Le programme n'est pas sous la forme d'un droit mais sur la base du premier venu- premier servi, jusqu'à épuisement des donations.
France	Tarif de première nécessité de l'électricité (TPN)	Dans le cadre de son obligation de service public, EDF accorde une réduction tarifaire appliquée de 40 à 60%, en fonction du nombre de personne au foyer, pour un volume plafonné de 100kWh/mois. En outre, les bénéficiaires du TPN disposent de la gratuité de mise en service et un abattement de 80% sur le cout de déplacement en cas d'interruption de fourniture.
	Tarif spécial de solidarité pour le gaz (TSSG)	Réduction sur chaque facture de gaz naturel ainsi qu'une réduction forfaitaire annuelle, qui varie en fonction de critères de consommation et de composition du foyer. Elle prend la forme d'une déduction forfaitaire sur votre facture (contrat individuel) ou d'un versement annuel par chèque (contrat collectif).
	Fonds de solidarité logement (FSL)	En outre, les bénéficiaires du TSSS disposent de la gratuité de mise en service et un abattement de 80% sur le cout de déplacement en cas d'interruption de fourniture. Le FSL propose un soutien financier et s'applique dans le cadre des Plans Départementaux d'Action pour le Logement des Personnes Défavorisées. Il apporte principalement une aide curative aux ménages en accédant à des demandes de remboursement de factures d'impayés auprès des fournisseurs d'énergie. Au-delà de ces aides financières, le FSL peut intervenir pour des actions d'accompagnement via une aide à la médiation locative et à la gestion budgétaire, ou encore pour de la prévention via des diagnostics thermiques préconisant des petits travaux d'amélioration de performance énergétique – remplacement d'ampoules, pose de double vitrage, petites réparations, etc. – pour lesquels les ménages peuvent bénéficier de subventions.
	TSTC	Réduction ou gratuité sur les abonnements ou titres de transport en commun (trains, bus, tram, métro) soumis à des conditions, propres à chaque système
Italie	Bonus social pour l'électricité (BSE)	Permet de soutenir les ménages en difficulté en leur permettant de faire des économies sur leurs dépenses en électricité. Les dépenses sont estimées sur la base d'une famille typique, puis le montant est différencié selon le nombre de personne composant le foyer.
	Bonus social pour le gaz (BSG)	Le bonus s'applique sur le gaz naturel distribué par le réseau uniquement jusqu'au domicile. Il est déterminé chaque année par l'AEEG afin de permettre une économie d'environ 15% sur les dépenses annuelles estimées en gaz naturel.
	Bonus social pour le chauffage urbain (BSCU)	Le fournisseur d'énergie HERA a mis en place de façon volontaire un bonus social pour les dépenses en chauffage urbain. Le bonus varie entre 86 et 160 euros par an. Il dépend du nombre de personnes composant le foyer et la zone climatique.
Pays Bas	Schuldhulpverleners	Issu de la loi sur l'assainissement des dettes personnelles, ce dispositif permet d'aider les personnes endettées. Les personnes endettées ont le choix entre différents acteurs pour régler leurs dettes. Le service de conseil en gestion de dettes des communes ou la NCVK (Association Néerlandaise pour le Crédit à la Consommation) rassemble des banques de crédits, des instances publiques et des entreprises dont la tâche est de conseiller les personnes endettées dans leur démarche de gestion de dette. Les acteurs s'engagent à tout mettre en œuvre pour effacer leurs dettes après trois ans. Dans le cas où la personne endettée n'engage pas d'action volontaire ou ne coopère pas au règlement de ses dettes, le juge peut l'obliger légalement. On ne parle alors plus de règlement de dette mais d'assainissement. Si malgré tout la personne s'endette à nouveau, un curateur est désigné et gère alors les revenus et biens de la personne.
	<i>Tarifs sociaux (phase de test 2013) sur l'électricité et le gaz(TSPB)</i>	Tarifs réduits sur l'électricité et le gaz accordés aux ménages bénéficiaires du

Pays	Nom des dispositifs	Description du dispositif
		<p>minimum social si ceux-ci s'appliquent à respecter des mesures d'économie d'énergie ; les fournisseurs les assisteront par exemple en leur installant des compteurs intelligents afin qu'ils puissent mieux suivre leur consommation ou en les aidant à trouver des leviers de réduction de leur consommation. Cela permet ainsi de lutter contre la précarité énergétique tout en participant à l'amélioration de l'efficacité énergétique.</p>
<p>Royaume Uni (RU)</p>	<p>Warm Home Discount (WHD) (remplace le social energy tariff)</p>	<p>Programme de 4 ans initié par le gouvernement. Mené en partenariat avec les fournisseurs, il propose des réductions de facture aux ménages en précarité. Cette aide est apportée à des groupes définis (<i>core group</i> et <i>broader group</i>) uniquement sur les factures d'électricité.</p>
	<p>Winter Fuel Payment (WFP) Cold Weather Payment (CWP)</p>	<p>Aide au paiement des dépenses énergétiques en hiver pour les personnes âgées, le crédit est non soumis à la TVA (Tax Free annual payment). Cette somme forfaitaire est versée automatiquement annuellement à toutes les personnes âgées de plus de 60 ans</p>

CAS D'ETUDE 2

Dispositifs de financement des travaux dans le logement à destination des ménages les plus pauvres

1. CONTEXTE ET DESCRIPTION

De nombreux pays reconnaissent l'impact social et économique des politiques ciblant l'amélioration de l'efficacité énergétique pour les ménages les plus fragiles. L'objectif de cette étude de cas est de comparer les dispositifs de financement des travaux dans le logement à destination des ménages les plus pauvres mis en place par différents pays. Cette comparaison permet de mettre en évidence les similitudes et surtout les différences entre ces dispositifs et leur efficacité, et d'identifier ainsi des pistes de réflexion pour d'éventuelles actions nouvelles qui pourraient être proposées pour le contexte français.

LA PRECARITE ENERGETIQUE

Équivalent français de «fuel poverty», qui désigne en Grande Bretagne tout ménage dépensant plus de 10% de ses revenus pour approvisionner son logement en énergie. Plus communément, la précarité énergétique est définie comme la difficulté d'un foyer à payer ses factures énergétiques et ainsi à subvenir à ses besoins élémentaires, notamment en chauffage.

Source : Espace Info Energie mai 2011

2. DESCRIPTION DES PROGRAMMES MIS EN ŒUVRE A L'ETRANGER

Malgré l'intérêt croissant de nombreux acteurs et pays pour les dispositifs de financement des travaux dans le logement à destination des ménages les plus pauvres, en particulier dans un contexte de crise économique et financière, les initiatives évaluant ces dispositifs et recherchant des stratégies optimales d'intervention contribuant à réduire les impacts sociaux négatifs dans le secteur de l'énergie sont rares. D'une manière générale, il reste difficile de distinguer dans les programmes et dispositifs en place la part relative des ressources financières de l'effort ciblant des mesures d'amélioration de l'efficacité énergétique des logements par rapport aux autres composantes de ces programmes. Les paragraphes ci-dessous décrivent les différents programmes mis en œuvre dans d'autres pays, le dispositif équivalent français (le programme Habiter Mieux) étant présenté en premier pour faciliter toute comparaison.

Encadré 10 - Les dispositifs en France et à l'étranger : identification et choix de développement

Plusieurs programmes ont été identifiés lors de notre revue de littérature :

- Warm Front scheme, Royaume Uni
- Warm up, Nouvelle Zélande
- Weatherization Assistance Program, Etats Unis d'Amérique
- Habiter Mieux, France
- Warm project et Better Energy Homes (Residential Retrofit), Irlande
- Ecoenergy Retrofit, Canada

- Green Start Initiative, Australie
- TELI, Pays bas

Certains pays sont par ailleurs sans programme spécifique identifié : Allemagne, Danemark, Italie, Japon, Norvège (Grimes, 2008)

La Suède est un cas à part dans le paysage international des dispositifs d'efficacité énergétique. Une très grande partie du parc immobilier appartient aux municipalités qui sont en charge, par ailleurs de la distribution d'énergie. La Suède a depuis longtemps investi dans l'efficacité énergétique. La précarité énergétique n'est donc pas un enjeu sous l'angle d'une politique sectorielle, mais plutôt sous l'angle d'une politique de société à très long terme. Ceci est d'autant plus vrai que les ménages les plus pauvres sont en grande majorité logés dans ces logements publics (Grimes, 2008).

Les cas Etats-Uniens, néo-zélandais et britanniques sont développés dans le détail de cette fiche comparative. Notre choix s'est porté sur ces dispositifs du fait de leur maturité : aux USA le dispositif existe depuis trois décennies ; pour tous une approche systémique du logement est privilégiée ; ceux sont des programmes qui montrent une certaine ambition et enfin des évaluations non énergétiques sont menées pour chacun d'eux. Par ailleurs parmi ces trois dispositifs des modes d'organisation basés sur des modèles différents ont été identifiés. Ces derniers peuvent intéresser le lecteur français.

Une description synthétique de ces cas est proposée avant une approche comparative des dispositifs mis en œuvre selon différentes thématiques choisies.

Le dispositif Habiter mieux en France

Le programme Habiter Mieux prend la forme d'une **aide financière pour la réalisation de travaux d'amélioration de la performance énergétique** couplée d'une aide sociotechnique via un accompagnement personnalisé à travers toutes les démarches administratives et techniques de l'opération. Lancé en **janvier 2010** par l'ANAH, sa première opération locale a eu lieu en octobre de la même année. Son application est **nationale**, mais sa **mise en œuvre est départementale**, des synergies avec les autres programmes d'aides au logement des personnes défavorisées portées par les Conseils Généraux étant recherchées. A cette échelle un Contrat Local d'Engagement (CLE) est mis en œuvre pour mettre autour de la table tous les maillons de la chaîne d'organisation. Il est piloté par la préfecture et rassemble les collectivités locales, les opérateurs d'ingénierie spécialisée qui accompagnent le bénéficiaire et réalisent les diagnostics du logement, les services sociaux, la CAF et la CNAV, les fournisseurs d'énergie, la MSA, PROCIVIS, les fédérations de professionnels (FFB et CAPEB), etc. Certaines de ces organisations prennent en charge à des échelles plus locales le **repérage et une partie de l'accompagnement des bénéficiaires des aides**. Les aides prennent la forme d'**appuis financiers forfaitaires** en sus des aides de l'ANAH (voir l'encadré suivant) déjà existantes **pour les ménages les moins fortunés**. Le bénéficiaire doit être **propriétaire et occupant d'un logement de plus de 15 ans et avoir des revenus en dessous de seuils déterminés en fonction du nombre de personne dans le ménage**. Les aides s'élèvent à 1600 Euros (2012) et peuvent être complétée par des financements de collectivités locales et la possibilité d'une aide augmentée de 500 Euros selon des critères spécifiques. Des **évaluations techniques** permettent de déterminer les travaux à mettre en œuvre, mesurer les bénéfices minimums (**au moins 25 % d'amélioration de l'efficacité** pour être aidé) estimés **avant les travaux et les bénéfices réels après les travaux**. En parallèle le dispositif accompagne le bénéficiaire via des aides à la prise de décision, de la recherche de crédit, des conseils pour le choix des intervenants –soit une ingénierie administrative, technique et financière.

Chiffres clés :

Enveloppe globale : 1.35 milliards d'Euros sur 7 ans (environ 200 millions d'euros par an)
Age du programme : 2 ans

Nombre de bénéficiaires : 300 000 logements sur la période 2010-2017, soit environ 40 000 par an

Encadré 11 - En France, les Fonds Sociaux d'Aide aux Travaux de Maîtrise de l'Energie (FSATME)

- ▶ **En quoi consiste ce dispositif :** Ces fonds sont destinés à financer la réalisation de travaux de maîtrise d'énergie en faveur des ménages défavorisés tels que des travaux d'isolation, l'installation de thermostats d'ambiance, de chauffage au bois ou de système solaire... Ils regroupent les financements des différents partenaires et peuvent compléter les aides et prêts existants et peuvent s'intégrer dans le plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées.
- ▶ **Quand ont-ils été mis en place :** Selon le Focus n°9 de la lettre du Réseau Rappel sur la précarité énergétique, les fonds sociaux d'aide à la maîtrise de l'énergie ont vu le jour au début des années 90, à l'initiative des conseils généraux.
- ▶ **Echelons territoriaux d'application :** D'une manière générale, l'échelon de mise en œuvre est départemental. En effet ces fonds ont été créés et, majoritairement, portés par les Conseils Généraux. Toutefois, certaines intercommunalités ont pris l'initiative d'en mettre en œuvre avec, par exemple, la communauté de communes des Crêtes pré-ardennaises dans le cadre d'une opération programmée d'amélioration thermique et énergétique des bâtiments.
- ▶ **Acteurs qui interviennent dans la mise en œuvre :** Les FSATME sont constitués principalement à l'initiative des Conseils Généraux en lien avec les Fonds de Solidarité pour le Logement. Les acteurs mobilisés sont nombreux et regroupent l'Etat, les Caisses d'Allocations Familiales, les Centres communaux d'action sociale, les fournisseurs d'énergie, les réseaux de l'habitat, de la maîtrise de l'énergie, les associations de consommateurs, les associations caritatives, les bailleurs sociaux...
- ▶ **Les instruments existants :** L'ADEME a élaboré un guide pratique à destination des professionnels et des élus concernés par la maîtrise de l'énergie : Comment mettre en place un Fonds social d'aide aux travaux de maîtrise de l'énergie. Ce guide intègre les problèmes liés à la création de ces fonds, leur mise en place, leur animation et leur suivi et permet de trouver des éléments de réponse adaptés issus des expériences passées.
- ▶ **Bénéficiaires des fonds, critères de définition :** Selon l'exemple du FSATME mis en place en Seine et Marne, le fond s'adresse aux personnes privées, en tant que propriétaires, occupants ou locataires. Les critères d'attribution définis ciblent les dossiers faisant l'objet d'une subvention de l'ANAH (Agence Nationale de l'Habitat), pour lesquels seuls les travaux indispensables liés à la maîtrise de l'énergie sont éligibles.
- ▶ **Nombre de bénéficiaires :** En 2009, près de 20 FSATME ont été identifiés par l'ADEME dont un certain nombre a été mis en place en lien avec le Fonds de Solidarité pour le logement.

Le dispositif *Warm up* en Nouvelle Zélande

Warm up est un programme d'appui financier aux travaux d'isolation et à l'installation de meilleurs systèmes de chauffage. Le programme vise l'amélioration d'un côté du **cadre de vie et de la santé**, et de l'autre de **l'économie du bâtiment et de la maîtrise des consommations énergétiques** (« avoir des logements chauds, secs et plus confortables, améliorer la santé, économiser l'énergie, stimuler l'emploi »).

Il finance une part des coûts d'achat de certains équipements et leur installation pour les logements construits avant les années 2000. Le programme est porté par une **Agence Nationale et repose sur un réseau d'entreprises agréées** par lesquelles passent les transactions financières. Les aides sont accessibles **sans condition de revenus, avec cependant une bonification** pour les personnes déjà identifiées comme ayant des revenus plus bas que la moyenne et disposant d'une « carte sociale ».

Chiffres clés :

Enveloppe globale : 347 millions de dollars NZ
(220 millions d'euros) soit 7.5 millions par an
Age du programme : 3 ans

Nombre de bénéficiaires : 230 000 logements sur 4 ans, soit environ 70 000 par an

Le dispositif *Warm Front Scheme* en Grande Bretagne

Warm Front avait pour objectif (a pris fin le 19 Janvier 2013 d'aider les personnes les plus **vulnérables face à la précarité énergétique**. Par une allocation financière fixe, le programme subventionne un ensemble de travaux permettant d'améliorer l'isolation et le chauffage du logement pour les logements aux performances énergétiques mauvaises. Le programme est porté par le Département de l'Energie et du Changement Climatique à **l'échelle nationale**, sans antenne décentralisée. Les transactions financières se font **directement auprès des entreprises** agréées réalisant les travaux. Les aides sont accessibles **uniquement aux personnes vulnérables** définies sur des critères de niveau de revenus et de caractéristiques physiques (âges, handicap, maladie). Si le programme se positionne clairement comme un programme orienté « social », il est tout de même évalué selon des critères environnementaux précis.

Chiffres clés :

Enveloppe globale : 110 millions de £ en 2010
(135 millions d'euros)
Age du programme : 12 ans

Nombre de bénéficiaires : 200 000 / an

Le dispositif *Weatherization Assistance Program (WAP)* aux Etats Unis

Weatherization Assistance Program (WAP) a pour but de « d'améliorer l'efficacité énergétique des logements des familles aux revenus les plus faibles ». Cette mesure fédérale est appliquée à tous les états des Etats-Unis. Une attention particulière est apportée aux **personnes âgées, aux handicapées, aux ménages avec enfants ainsi qu'aux tribus indiennes**. Il est financé par les Départements Fédéraux de l'Energie et de la Santé. Chaque Etat fédéré s'appuie sur un réseau de communes et d'associations à but non lucratif pour fournir un appui à l'administration locales des aides, appelé « réseau de fournisseurs ». Ces derniers perçoivent des fonds fédéraux, les administrent, et éventuellement effectuent les travaux de rénovation ou les délèguent à des compagnies/artisans privés. Le programme a d'abord été mise en œuvre pour des raisons sociales (low income) et de réinsertion au travail des chômeurs (volet travaux) avant de prendre une teinte « environnementale », via une mise en valeur des bénéfices strictement énergétiques. C'est ainsi que les « providers » (commune ou association) peuvent réaliser encore aujourd'hui les travaux (mission de réinsertion).

Fiscal Year	Number of Homes Weatherized
2000	74,316
2001	77,697
2002	104,683
2003	100,202
2004	99,756
2005	97,582
2006	104,149
2007	104,283

Ce programme a la particularité de couvrir une très grande partie des coûts et de rechercher de grandes économies d'énergie (*deep savings*) en abordant le logement dans son ensemble.

Chiffres clés :

Enveloppe globale : 250 millions de dollars en 2009
Age du programme : 37 ans

Nombre de bénéficiaires : 7 millions de logements soit 100 000/an en moyenne

Ces quatre dispositifs ont à la fois des différences et similitudes. Pour éclairer leur comparaison, leur description détaillée est **divisée en cinq grandes thématiques** :

- ▶ L'**organisation** des dispositifs
- ▶ La nature des **travaux**
- ▶ L'**évaluation** de l'impact social
- ▶ La définition des **bénéficiaires**
- ▶ Les **outils d'aide**

Des tableaux, descriptifs et éléments d'analyse sont présentés dans les paragraphes suivants pour chacune de ces thématiques.

3. COMPARAISON DE L'ORGANISATION DES DISPOSITIFS

Tableau 16 : Comparaison des dispositifs

	HABITER MIEUX	WARM UP (NZ)	WARM FRONT (UK)	NIAP (USA)
Type de politique	Distributive	Distributive	Distributive	Distributive
Types d'objectifs affichés	Energie, Cadre de vie Social	Cadre de vie, santé, environnement	Social	Energie, Social, Cadre de vie, santé
Financement	Cofinancement publics et privés, nationaux et locaux	Nationaux publics	Nationaux publics	Cofinancement publics nationaux et locaux
Echelle de gestion	Décentralisée à l'échelle départementale	National centralisé	National centralisé	National, décentralisé à l'échelle des états fédérés
Réseaux d'entreprises	Oui	Oui	Oui	Oui
Catégories cibles du dispositif	Uniquement catégories modestes	Toutes + bonification catégories modestes	Uniquement catégories modestes	Uniquement catégories modestes

Promotion du dispositif	Repérage via travailleurs sociaux	Information uniquement	Repérage via travailleurs sociaux	Basé sur un réseau de communes et d'association appelés « providers »
Accompagnement du bénéficiaire des travaux	Oui, par un opérateur spécialisé	Non, gestion par l'entreprise	Non, gestion par l'entreprise	Oui par le « provider »
Destinataire du transfert financier	Le bénéficiaire des travaux	L'entreprise de travaux	L'entreprise de travaux	Le provider
Evaluation des travaux	Oui, Ex-ante et Ex-post	Oui, ex-post	Oui ex-post après 1 an	En Cours
Evaluation du programme (voir par ailleurs)	Oui	Oui	Oui	Oui

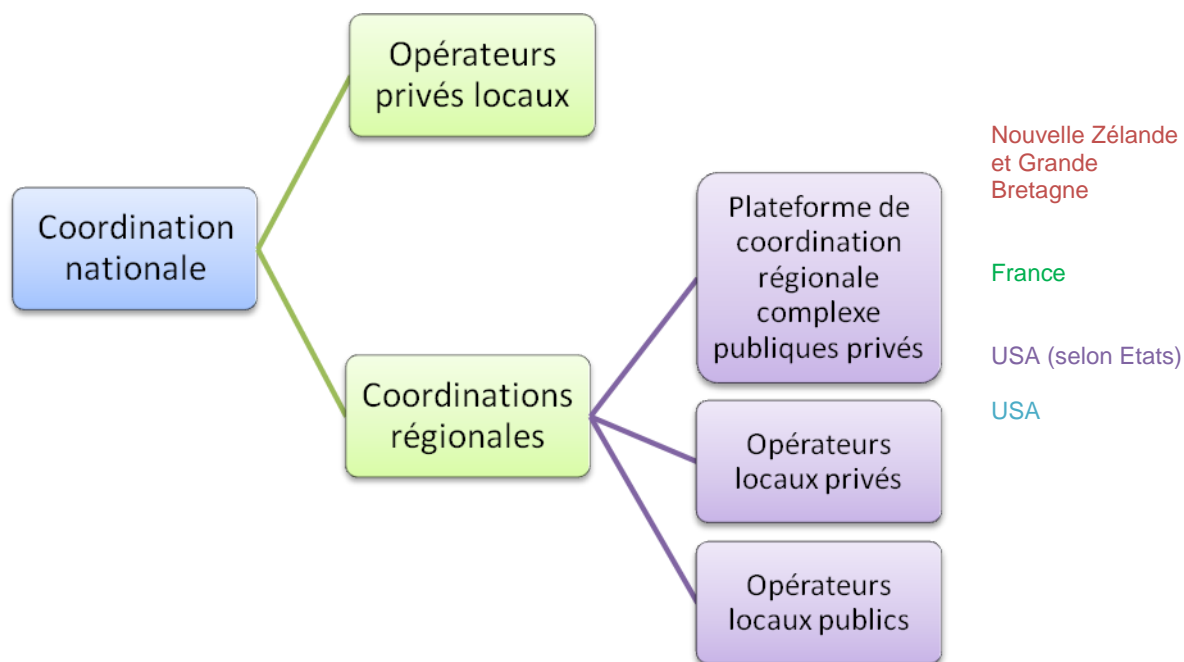
Interprétations

Les évaluations australiennes et norvégiennes soulignent que l'efficacité des dispositifs repose à la fois sur les éléments d'organisation interne mais également sur un ensemble d'éléments extérieurs qui accompagnent la mise en œuvre du programme et des travaux.

Organisation interne

En Australie, les évaluations pointent le fait que la bonne coordination à toutes les échelles de gouvernement est un point essentiel du fonctionnement du dispositif. Si en France, le souci de coordonner est fort, à travers les Contrat Locaux aux échelles départementales, cette coordination est horizontale et multipartenariale. En revanche les pays comparés ont des approches plus verticales, avec une concentration plus forte des ressources par une poignée seulement d'acteurs. Les Etats Unis ont un fonctionnement descendant avec deux intermédiaires : l'état fédéré qui peut rajouter des fonds, et le « provider », une commune ou une association, guichet unique pour le bénéficiaire (et qui peut elle aussi rajouter des fonds). La Nouvelle Zélande et la Grande Bretagne s'appuient de leur côté sur un seul intermédiaire : un réseau d'entreprise en charge de l'administration de la demande de subvention et l'utilisation des cadres sociaux déjà existants pour établir l'éligibilité du bénéficiaire (détenteur d'une carte sociale = bénéficiaire). Voici un schéma récapitulant ces différents modèles d'organisation :

Figure 9 : Schéma des organisations possibles entres échelles



Encadré 12 - L'implication des conducteurs de travaux

- **Aux Etats Unis**, selon les Etats et l'histoire des différents dispositifs, certaines associations cumulent tous les rôles, dans un système de type guichet unique : le repérage et l'incitation à utiliser les aides, la gestion des fonds, la mise en œuvre en direct d'un diagnostic, la mise en œuvre des travaux.
- **Au Royaume Uni et en Nouvelle Zélande**, les conducteurs de travaux touchent les fonds et dégrève leurs clients éligibles de ces dépenses. De fait ceux sont eux qui, à court terme, prennent en charge une avancée d'argent. Outre-manche, c'est une entreprise à responsabilité limitée par garantie qui, par appel d'offre a administré le dispositif (divisé en 4 zones). Elle est appelé Manager. Elle prend en charge la communication et un réseau d'interlocuteur en charge des relations avec les bénéficiaires et les conducteurs de travaux. En 2005, une évaluation a considéré d'autres modes d'organisations, comme la création d'une agence nationale, ou un mode d'organisation basé sur l'échelle régionale ou locale. La délégation à un administrateur global a tout de même continué, cette dernière étant considérée comme la plus « cout efficace ». Les contrats liant le Department et le Manager informent que le Manager et ses opérateur de travaux sous contractant, ne peuvent dépasser un certain profit limite. Une clause stipule que au-delà d 11 % de profit, la somme est partagée entre le Department et le Manager à part égale. Si le Manager prend en charge la promotion du dispositif, les calculs d'éligibilité au service pour les bénéficiaires potentiel, le renvoi vers des conducteurs de travaux, il prend aussi en charge l'évaluation des travaux et le service après-travaux. En revanche, le conducteur des travaux prend en charge le diagnostic ex-ante, la gestion du versement du bénéficiaire le cas échéant et la réalisation des travaux. Le Manager évalue notamment (à partir de 2008) les devis et les diagnostics ex ante, ainsi que la qualité des travaux conduits par les conducteurs de travaux. Nous n'avons pas réussi a trouvé d'information sur les qualités requises pour être conducteur de travaux. Il semble que cette évaluation soit du ressort et de la responsabilité du Manager du dispositif.

Si aucun des cas étudiés en profondeur n'a choisi cette orientation, le rapport comparatif Grimes (2008) fait émerger le fait que les audits seuls n'incitent pas les usagers à passer le pas de la mise en travaux. Ils doivent absolument être accompagnés d'accompagnement favorisant spécifiquement les travaux (subventions, etc.)

Dispositifs parallèles externes

Les expériences suédoise et norvégienne soulignent l'importance de prix de l'énergie relativement hauts pour rendre les dispositifs réellement attractifs. Dans le cadre de prix relativement bas l'option de combiner des politiques fiscales agressives et des propositions de subvention semble fonctionner. Dans le même esprit, l'existence d'autre mécanisme cumulatif, comme des crédits d'impôt ou des prêts publics peuvent permettre de passer le seuil de la mise en travaux.

4. COMPARAISON DE LA NATURE DES TRAVAUX

Note : chaque croix indique que le programme dispose d'une aide pour les travaux de la ligne concernée.

Tableau 17 : Comparaison de la nature des travaux par dispositif

	HABITER MIEUX (FR)	WARM UP (NZ)	WARM FRONT (UK)	WAP (USA)
Diagnostic ex ante	X		X	X
Isolation (toit)	X	X	X	X
Isolation (fondation/cave)	X	X	X	X
Isolation (mur et plafond)	X		X	X
Isolation (fenêtre/porte)	X		Diagnostic	X
Isolation (réseaux d'eau et d'air)	X	X	X	NC
Chauffage et chauffe-eau	X	X	X	X
Ventilation intérieure		X	X	X
Rénovation électrique				X
Formation à l'usage de la nouvelle installation	X	NC	NC	NC
Diagnostic ex post	X	NC	NC	NC

Interprétations

Deux approches du logement semblent se dégager de l'approche comparative :

- la première, telle qu'on la retrouve en partie dans le modèle néo-zélandais et dans certains pays dont les cas n'ont pas été développés, **basée sur une seule**⁵⁹ **composante de l'efficacité** du logement : le chauffage d'un côté ou l'isolation des combles de l'autre, ou par exemple uniquement le remplacement des huisseries.
- La seconde préfère aborder **le logement comme un système complexe global** qui nécessite une analyse fine de ces dysfonctionnements et des causalités mêlées qui les provoquent. Les

⁵⁹ Ou qui exclue une composante (les murs, par exemple)

dispositifs français, britannique et américain proposent ainsi des audits pour soutenir cette approche.

Plusieurs éléments d'évaluation reconnaissent l'efficacité de la seconde approche, cela tout autant pour des raisons techniques que sociologiques.

- L'évaluation néo-zélandaise souligne que, sans travaux d'isolation, les bénéfices de la rénovation des systèmes de chauffage sont très faibles. Ceci est exemple parmi d'autre de l'importance d'une approche globale du logement jugée plus satisfaisante. Tous les travaux cependant doivent être éligibles dans de telles approches globales.
- L'approche privilégiant des mesures sur uniquement certains types de travaux ont tendance à favoriser un investissement partiel sur le logement, laissant certains enjeux énergétique non traités, le bénéficiaire ne faisant souvent pas l'effort d'organiser et financer les autres travaux nécessaires à l'efficacité globale du logement. Autrement dit, l'utilisateur rénovant a tendance à ne pas identifier l'objectif final (l'efficacité énergétique globale) ou l'intensité nécessaire pour atteindre l'objectif (avec des risques de déception).
- Par ailleurs, les équipes australiennes ont identifié que l'effet d'opportunité n'est utilisé qu'une seule fois. La probabilité que l'utilisateur renouvelle une série de travaux du fait de travaux insuffisants au premier essai est très faible du fait d'un coût de transaction très élevé tant en terme financier, organisationnel qu'émotionnel (voir la question du stress dans la partie Santé du chapitre sur les bénéfices non énergétiques). Mieux vaut encourager une approche globale que plusieurs approches morcelées.
- Il n'en reste pas moins que des résultats surprennent encore les évaluateurs. En Grande Bretagne, le programme débouche sur une consommation accrue d'énergie (phénomène connu comme effet rebond), ce qui semble de prime abord paradoxal. Différentes explications peuvent étayer ces observations :
 - Les baisses attendues sont modélisées. Globalement le gouvernement attendait une baisse de 60% des consommations énergétiques après travaux. Or, globalement, ces consommations n'ont pas baissée. Trois éléments ont permis de comprendre les tenants de la situation :
 - Les modèles de bases avaient des biais et sur-interprétait l'isolation du toit et du sous-sol.
 - Les bénéficiaires n'ont pas su se servir des chauffages centraux utilisés, résultant une surconsommation
 - La question de la ventilation a été sous-estimée, notamment parce que le fait que les occupants de logement plus chaud ont tendance à plus ouvrir les fenêtres.
 - Après entretiens avec les usagers, il semble que la préférence après travaux aille à l'augmentation de la température de confort et cela de manière plus élevée que prévu. Les habitants font le choix d'une facture équivalente plutôt que celui d'un confort correct mais moyen. La notion de confort subjectif intervient ici.

- L'évaluation montre que la notion de confort de température s'échelonne entre 18 et 19,2°C. A ces températures, une majorité estime que les températures sont confortables, mais une grande minorité les estime encore trop « froides ».
- L'évaluation fait référence à divers degrés de subjectivité liés aux habitudes de vie :
 - Au métabolisme individuel (âge, etc.)
 - Aux habitudes d'habillement
 - A la perception d'environnement sain (soit plus chaud, soit plus froids)
 - Aucune catégorie de personnes n'est visée quant à l'effet rebond identifié.
- Si en Grande Bretagne et aux Etats Unis ont privilégié l'audit du logement avec une approche complexe, on en exclue la question de l'usage du logement, question pourtant centrale pour déterminer la meilleure efficacité des travaux à mettre en œuvre. Certaines approches sociologiques peuvent permettre de palier à ce problème. On citera par exemple « l'innovation assistée par l'usage » développée par Philippe Mallein.
- Le temps de mise en travaux est un élément important d'évaluation. Warmfront estime que les travaux sont réalisés au bout de 64 jours pour le chauffage et 27 jours pour l'isolation (période courant à partir du moment où le ménage à payer). Cela peut générer un grand stress pour des foyers dont l'investissement paraît très important.

5. COMPARER L'EVALUATION : CRITERES SOCIAUX ET CRITERES SOCIETAUX

Evaluer les impacts positifs et négatifs des programmes sur la précarité énergétique **permet** à la fois de **mesurer la pertinence des mesures** mais aussi d'en faire éventuellement **la promotion**. La comparaison des évaluations des impacts sociaux des programmes étrangers fait émerger la **grande hétérogénéité de la définition du concept d'« impact social »**. Certaines approches d'évaluation privilégient une définition large et en creux et parle de « **bénéfices non énergétiques** » pour encadrer l'ensemble des impacts associés aux actions d'amélioration énergétique (USA-WAP). D'autres programmes privilégient **une entrée particulière autour de laquelle ils se focalisent** : la santé, l'amélioration de la solvabilité du ménage pour les autres dépenses essentielles, ou encore les emplois créés etc.

Il est intéressant de voir que les programmes les plus avancés ont largement travaillé sur la monétarisation des bénéfices énergétiques. Avant d'entamer la lecture des paragraphes qui viennent le lecteur gardera à l'esprit que les chiffres bruts présentés n'ont qu'une valeur illustrative globale et que leur utilisation ne peut être pertinente sans une recontextualisation de la question posée, des biais méthodologiques induits par les méthodes de monétarisation⁶⁰, des échelles de temps, d'espace, d'actualisation utilisés pour calculer ces valeurs.

L'approche large : le rapport Schweitzer de 2002 sur les bénéfices non énergétiques (USA-WAP)

Le rapport sur l'évaluation des bénéfices non-énergétiques du programme américain *Weatherization Assistance* divise les bénéfices non-énergétiques en 3 grandes catégories : **Bénéfices pour les**

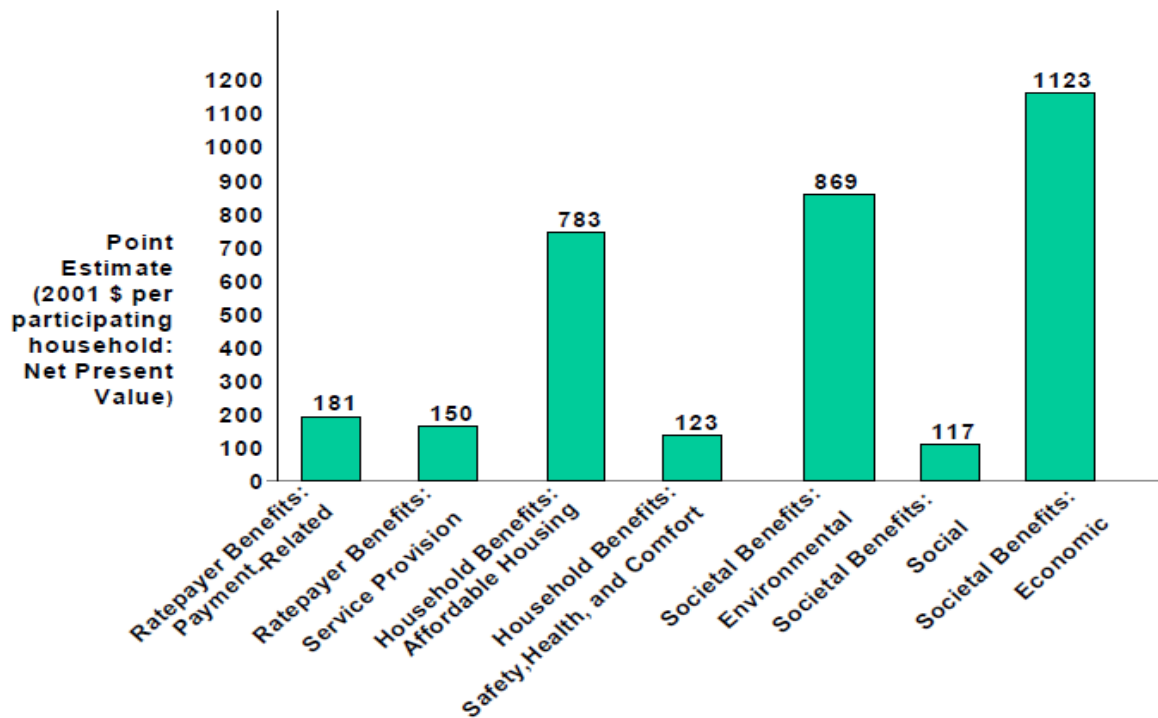
⁶⁰ Par transfert de coût mesurés dans d'autres études à l'opposé d'étude de monétarisation in situ par exemple dont la pertinence et la plus value locale reste à bien distinguer.

contribuables (et les fournisseurs) [en vert dans le tableau] via la non répercutions du coût induits par les contribuables non solvables ; **Bénéfices pour les ménages en précarité socio-énergétique** [en orange] (en terme d'accessibilité économique au logement appelée « affordable Housing » et en terme de Santé, sécurité et confort du logement) ; **Bénéfices pour la société** (ou bénéfices sociétaux environnementaux [en bleu], sociaux (en violet], économique [bleu clair]). **Ces éléments** d'évaluation sont considérés sur une échelle de 20 ans et **font l'objet d'une monétarisation**. Le rapport estime que pour une maison dont l'efficacité énergétique a été améliorée à un coût de 1779\$ (en 2001), les bénéfices non énergétiques s'évaluent à en moyenne 3346 \$ (plus 3174 \$ pour les bénéfices énergétiques, c'est-à-dire les économies d'énergie consommées). **Les bénéfices non-énergétiques du programme sont donc plus élevés que les bénéfices énergétiques. Le rapport « bénéfice/coût sociétal »** qui compare tous les coûts avec tous les bénéfices **est** approximativement **estimé à 3.7**. Considérant uniquement les bénéfices non énergétiques et comme le montre le tableau suivant, les bénéfices sociétaux sont les plus importants suivis des bénéfices pour le ménage, puis ceux des autres contribuables de la redevance. Il faut noter que certains bénéfices non énergétiques n'ont pas été monétarisés et que ce ratio est donc sous-estimé.

Encadré 13 - Rapport d'évaluation Brown (1993) : 1er rapport d'évaluation

Le premier rapport Brown de 1993 a identifié 15 bénéfices non énergétiques dont seulement la moitié a pu être monétarisée (Amélioration de la valeur patrimoniale et de la durée de vie du logement, Réduction des incendies, Réductions des arriérés/impayés, Taxe fédérale générée par l'emploi direct, Revenus générés par les emplois indirects, coûts évités des charges de chômage, externalités environnementales positives).

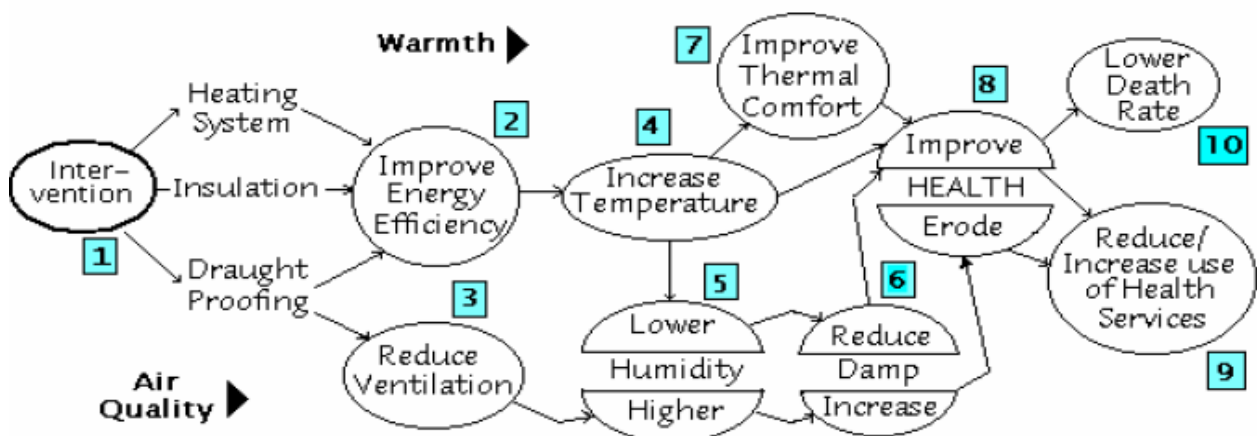
Figure 10 : Diagramme de valeurs monétarisés pour les bénéfices non énergétiques du dispositif WAP aux USA



Source : Schweitzer et Tonn (2002)

Le rapport Green de 2008 sur la santé (UK- Warm Front)

Figure 11 : Arbre d'impact des externalités positives et négative sur la santé du dispositif Warm front (source : Green (2008))



Le rapport "Health Impact Evaluation" (2008) met en lumière les impacts du programme sur la santé des ménages. Comme le montre le schéma ci-dessus, il établit des corrélations entre l'amélioration de

l'efficacité énergétique et celle de la température et de la qualité de l'air dans le logement, ce qui induit une santé améliorée des occupants et une **réduction des coûts de santé** imputés au ménage et aux systèmes de redistribution.

Parmi un ensemble d'éléments, il met en lumière le fait que **la rénovation du logement fait partie des éléments les plus stressants répertoriés** dans les études du genre. L'évaluation par des entretiens longs montre que le bénéfice sur la santé via les travaux d'efficacité énergétique est contrebalancé à court terme par le stress qu'ils procurent (notamment induits par les retards). Le rapport insiste cependant sur un sentiment de plus-value à long terme. 1/5 des personnes ayant bénéficiées du programme se sont senties « écrasées » par le système, sans avoir le droit de choisir, ce dernier leur imposant des travaux et des objets dont ils n'avaient pas le choix. Du point de vue de la santé, l'amélioration de la température et de l'humidité sont des éléments évalués. La consommation énergétique a paradoxalement augmenté après travaux. Les conclusions de l'étude rapporte que globalement le programme a un impact positif sur la santé mentale, la réduction des maladies respiratoires chez les enfants et la réduction de la mortalité chez les personnes âgées.

Tableau 18. Tableau des coûts et bénéfices imputés à la réduction de la mortalité (source : Green (2008))

Figure 31: Costs and years of life saved

<i>Intervention</i>	<i>Cost</i>	<i>Months of life saved per person</i>	<i>Average cost per life year saved</i>
Insulation only	£280	0.26	£12,905
Heating only	£1130	0.51	£26,629
Insulation and heating	£1410	0.56	£30,449

Le rapport Grimes de 2012 sur les coûts et bénéfices du programme Warm up (Nouvelle -Zélande-Warm Up)

Une analyse coût-bénéfice du programme WAP a été réalisée en octobre 2011⁶¹. Il y est notamment sujet des questions de santé, **d'économies d'énergie et d'impacts économiques** pour les entreprises de travaux. Le rapport estime que la plupart des ménages auraient tout de même réalisés des travaux, mais de moindre ampleur. Ainsi on peut imputer **74 % des réalisations à l'input du dispositif, les 26 autres % aurait tout de même été réalisés**. Les auteurs attribuent au programme **un ratio bénéfice/coût de 3,9**.

Le présent tableau montre la répartition des coûts et des bénéfices (à une échelle temporelle de 30 ans pour l'isolation et de 10 ans pour le chauffage). Au-delà des valeurs brutes présentées difficiles à recontextualiser, il est intéressant de noter que les bénéfices liés à la santé sont bien plus élevés que ceux liés aux économies d'énergie. Notons néanmoins que la différence relative entre les valeurs pour l'énergie et celle pour la santé (qui représente 99 % des bénéfices selon ce rapport) ne correspond pas à celle trouvée dans l'étude, plus large, menée au Etats Unis (voir ci-avant). On voit que les méthodologies appliquées pour monétariser les bénéfices constituent une incertitude majeure de l'évaluation sociale.

⁶¹ voir : NZIF_CBA_report-Final-Revised-0612

Le rapport met également l'accent sur le fait que les travaux d'isolation sont bien plus efficaces que les travaux d'amélioration de chauffage en termes de coût/bénéfice.

Les indicateurs pour mesurer les bénéfices économiques sur la santé à l'échelle de la société sont : réduction des visites médicales, des hospitalisations, des coûts pharmaceutiques et des occurrences de décès, réduction des absences à l'école et au travail et réduction des coûts pour les systèmes d'assurance maladie. Les économies financières globales imputables au programme s'élèvent en moyenne, rapportées par ménage et par an à environ 640 dollars néozélandais (400 Euros en 2012) et 865 dollars (550 Euros) pour les ménages spécifiquement défavorisés.

Le rapport met en évidence 3 recommandations :

- Prioriser le programme sur l'isolation plutôt que sur l'amélioration des installations de chauffage ;
- Cibler l'isolation des zones froides plutôt que chaudes ;
- Cibler l'isolation chez les ménages à moyen et faible revenus, et les autres groupes vulnérables en termes de santé.

Le tableau suivant récapitule les indicateurs utilisés dans ces différentes évaluations.

Tableau 19 : Present Value of Total Costs and Benefits (\$ million)

Additionality:	Central			Low	High
Discount rate:	4%	2.5%	8%	4%	4%
Costs					
Admin costs	23	24	22	23	23
Deadweight costs of tax	51	52	49	58	44
Installations - insulation	173	176	165	83	263
Installations - clean heat	85	87	81	41	130
Sub-total	332	339	317	205	460
Benefits					
Energy	17	21	10	8	26
Health	1,266	1,541	816	608	1,926
Sub-total	1,283	1,562	827	616	1,951
Net Benefits	951	1,224	510	411	1,492

Comparaison des indicateurs d'évaluation d'impact social⁶²

Note : chaque croix indique que le programme dispose d'une aide pour les travaux de la ligne concernée.

Tableau 20 : Comparaison des indicateurs d'évaluation d'impact social

⁶² En Irlande, le projet Warm Project identifie les bénéfices suivant : l'augmentation de la valeur des biens immobiliers, la création d'emplois pour des champs d'expertise nouveaux, le renforcement de la capacité des populations (sous forme de formation) en particulier des chômeurs, ainsi qu'une réduction de la pression sur les services de santé par une amélioration de l'état de santé des participants au programme.

	WARM UP (NZ)	WARM FRONT (UK)	WAP (USA)
Economie d'énergie	X	X	X
Réduction de la part de la tarification sociale sur l'ensemble de la tarification ⁶³			X
Réduction des pertes liées à l'irrécupérabilité des créances			X
Réduction des frais liés aux impayés			X
Réduction des relances papiers/téléphonique des contribuables pour impayés ou retards			X
Réduction des interventions pour « couper » et remettre en marche le service dans le cas d'impayés			X
Réduction du temps de gestion administrative des retards et impayés			X
Réduction des interventions d'urgence			X
Réduction des pertes en réseaux due à la baisse de la consommation finale			X
Economie sur l'eau consommée et retraitée			X
Bénéfices sur la valeur patrimoniale du logement	X	X	X
Baisse des coûts des coupures et reconnections aux services			X
Baisse du taux de rotation des ménages défavorisés dans le parc immobilier			X
Réduction du coût de transaction pour les ménages ⁶⁴			X
Réduction des risques d'incendies ⁶⁵			X
Réduction des risques de maladies et des coûts induits	X		X
Amélioration du confort de vie et conséquences induites	X	X	X
Sensation de stress et impact sur la santé mentale	X	X	
Taux de mortalité	X	X	
Baisse de la pollution de l'air			X
Baisse de l'impact sur la faune aquatique			X
Baisse de la consommation en eau et de son traitement			X
Chômage évité (et coût associés)	X		X
Equité sociale			X
Amélioration du sentiment de dignité			X
Baisse de l'absentéisme à l'école et au travail	X		X
Baisse des charges de sécurité sociale	X	X	X
Emplois et activités économiques directes induits et impôts prélevés sur ces activités	X		X
Réduction des loyers impayés			X
Amélioration de la sécurité énergétique nationale			X

⁶³ Nécessitant un effort des autres contribuables

⁶⁴ Certains ménages feraient tout de même des travaux d'amélioration énergétique de leur logement, mais ne bénéficieraient pas du travail d'accompagnement et de « débroussaillage » technique fait par le programme

⁶⁵ Moins d'utilisation de matériel thermique supplémentaire et parfois dangereux, mise à jour des installations

Interprétations

Il est intéressant d'observer qu'un certain nombre de programmes étrangers ont essayé d'évaluer l'ensemble des externalités, positives et négatives, induites par les actions mises en œuvre. Cette question a été abordée de manière très large aux Etats Unis, avec une monétarisation de tous les bénéfices directs et indirects liés au WAP. Si ce programme est dédié spécifiquement aux ménages les plus pauvres, l'évaluation permet de mettre en valeur une palette de bénéfices allant bien au-delà de la seule échelle du ménage précaire et permettant de justifier son existence sur des bases économique, financière, ou bio-environnementale plus larges que celles du seul objectif affiché. Or **aux Etats Unis, cette politique est largement mise en avant comme une politique sociale**. Là où des interrogations font jour autour d'une recherche de « socialisation » des politiques environnementales en France, on observe la démarche inverse que suivent certaines politiques sociales étrangères par ailleurs très similaires, **cherchant à justifier leur intervention à partir d'une expression des bénéfices sur les sphères environnementale, financière et organisationnelle**.

Il en ressort un questionnement sur les politiques énergétiques dans le bâtiment et le positionnement sociopolitique qui les entourent. Qu'elles soient mises en œuvre comme des politiques économiques, sociales ou environnementales **la recherche d'une argumentation multiple a toujours vocation à être explorée** de manière à **construire une base large de légitimation de l'instrument proposé**, propice aux sensibilités des divers groupes sociopolitiques. Les politiques énergétiques ont donc une **élasticité identitaire** dont il faut tirer profit en fonction des rapports de forces politiques en présence. Si le choix technique en France et globalement plus axé « environnement » (ressources/pollution), il est en réalité tout à fait possible d'en faire une communication basée sur le social (bien être de la communauté), ou l'économie (coût/profit), cela de l'échelle individuelle à l'échelle de la société, en passant par celle du groupe, du quartier etc.

Dans un contexte de crise on peut imaginer que la meilleure entrée communicante soit socio-économique. Une première mise en œuvre pourrait être spécifiquement basée sur une logique sociale-distributive, visant à aider l'émergence d'une demande de norme de qualité élevée chez les plus démunis via une aide directe (social – santé-bien-être socioéconomique) - et incidemment faire émerger une offre répondant à cette norme. Un second palier pourrait se constituer autour de politiques d'aide indirecte pour les autres ménages, moins agressives et plus indirectes (baisse d'impôt, facilité de crédit, échanges de quotas ou certificats) pour atteindre une contrainte normative équivalente à celle du premier palier en se focalisant sur l'impact économique nul/positif à court terme et positif tous bénéfices pris en comptes à moyen terme. L'identité de la politique aura ainsi une teinte sociale avant tout et sera globalement plus acceptable.

De la même manière, plusieurs porte-paroles ont mis en lumière les programmes de précarité énergétique dans les bâtiments via la question de la santé. Tous, et notamment l'expérience néo-zélandaise, ont identifié une amélioration du climat politique autour du programme (Heffner, 2011). Incarner les politiques thermiques par des politiques de santé semble être une solution pérenne.

Cette approche peut être défendue politiquement par des évaluations monétaires. Ces dernières présentent néanmoins un certain nombre de biais qui rendent leur mise en œuvre coûteuse si l'on veut en limiter les biais. Les évaluations qualitatives ont le mérite de redonner du sens à l'échelle des bénéficiaires et d'être directement opérationnelles pour une mise à jour des protocoles et éléments d'organisation des dispositifs.

6. COMPARAISON DES BENEFICIAIRES, CRITERES D'ELIGIBILITE

Tableau 21 : Comparaison des bénéficiaires, critères d'éligibilité

	HABITER MIEUX	WARM UP	WARM FRONT	WAP
Droit ouvert par l'éligibilité	Accès au programme	Bonification du programme	Accès au programme	Accès au programme
Critère de « revenus »	Oui, au regard de la taille du ménage	Oui + bénéficiaire préalable d'autres aides Moins de 57000 NZ\$ pour un ménage de trois personnes	Oui + bénéficiaire préalable d'autres aides Moins de 15860 £	Si moins de 60% du revenu médian de l'état, au regard de la taille du ménage +bénéficiaire préalable d'autres aides ou 200 % le seuil de pauvreté américain Moins de 44100 US\$ pour un ménage de trois personnes
Critères « physiques »	Non officiel	Oui	Vieillesse (60+), handicap, maladie, enfant de moins de 16 ans	Vieillesse (60+), handicap, jeunes enfants
Critères « Géographiques »	Eventuellement Rural	Non	Non	Indiens et territoire tribaux
Critères « politiques »	Contrat avec les collectivités préexistant	Non	Non	Non
Critères liés au « logement »	A plus de 15 ans	Tout Bâtiment construit avant 2000	Mauvaise isolation selon standard en vigueur	En Cours
Critères liés à « l'efficacité des travaux »	Au moins 25 % de gain d'efficacité	Non	Non	Non
Critères liés à la relation au logement	Propriétaire occupant	Propriétaire et locataire (Propriétaire avec locataire aux revenus faibles)		Propriétaire, locataire, propriétaire louant
Nombre de bénéficiaires (sur une année)	En 2011, 6669 ménages (logement ?)	En moyenne depuis 2009 38 000 logements	Environ 200 000 ménages par an	100 000 ménages par an

Interprétations

Les revenus et le logement sont les deux critères communs à tous les dispositifs. Les critères physiques, identitaires et géographiques ne sont en revanche pas partagés par tous. La vieillesse et le handicap ouvrent une éligibilité spécifique dans les pays anglo-saxons. La Nouvelle Zélande justifie ce choix par des objectifs principaux liés à la santé. Elle adjoint à ces catégories, les populations vulnérables aux maladies respiratoires, comme les familles avec de jeunes enfants.

Les critères de revenus sont tous pondérés par le nombre de personnes à charge dans le foyer. Les délimitations posent la question de la définition juste de la précarité énergétique, cette dernière étant un croisement entre des dépenses liés à un type de logement et des revenus plus au moins élevés. En Grande Bretagne, la précarité est atteinte quand la facture énergétique dépasse 10 % des revenus du ménage. Avec l'augmentation du coût des matières premières le nombre de personnes en « fuel poverty » peut fluctuer rapidement dans le temps. C'est le cas sur la période 2007 à 2009, par exemple. Certains états des Etats Unis (Vermont par exemple) privilégient une définition au regard du revenu médian de la communauté local (en dessous de 60 du revenu médian).

L'âge du logement est toujours un critère. Seule la France y adjoint un critère d'amélioration de l'efficacité énergétique d'au moins 25%. La relation au logement est un indicateur qui induit une réelle hétérogénéité, certains programmes ouvrant aux propriétaires occupant, aux locataires et au propriétaire louant le droit de demander un appui aux travaux, d'autre seulement à une seule de ces catégories.

Au-delà de ces critères on peut se demander si les personnes visées par les programmes se lancent dans l'aventure de la rénovation énergétique. Le rapport d'évaluation Warmfront (Green, 2008) reconnaît des difficultés à toucher les ménages en situation de précarité énergétique soit parce que ces derniers ne viennent pas utiliser leur droit au programme, soit parce qu'ils ne sont pas éligibles (62% d'entre eux). 57 % des ménages en précarité ne réclament par leur droit à l'aide. 75 % des ménages qui ont utilisés l'aide n'étaient pas en précarité énergétique⁶⁶. Cependant une grande majorité d'entre eux étaient proche de ce seuil et de tomber en situation de précarité. Le croisement logement/revenus est en effet difficile à réaliser d'autant plus que l'identification des maisons « froides » (moins de 16 ° dans le salon) est considérée comme difficile dans le rapport d'évaluation, même avec l'aide de modélisation (p.6).

Il est intéressant de voir qu'en Irlande et en France, une myriade de partenaires sociaux participe aux repérages des bénéficiaires et à l'incitation à réaliser des travaux. En Irlande, le dispositif est mis en œuvre en partenariat avec les associations locales d'éducation populaire. Ces associations possèdent une excellente connaissance des conditions sociales et économiques des communautés locales, ceci leur permettant d'identifier très efficacement les ménages les plus démunis. Leurs connaissances locales permettent également d'adapter leur approche aux besoins et conditions socio-économiques d'une communauté, et ainsi d'assurer une participation maximale des ménages ciblés par le dispositif. Ces types de dispositifs se concentrent clairement sur l'émergence d'une demande sociale pour les travaux à mettre en œuvre.

A l'inverse, d'autres systèmes reposent sur l'offre. Ceux sont les conducteurs de travaux qui touchent les subventions et les utilisent pour démarcher des clients potentiels.

La lecture de l'éligibilité est souvent simplifiées et reliées à la détention préalable d'un statut social particulier : carte sociale pour les ménages défavorisées, utilisation d'éligibilité antérieure à d'autres programmes, etc. (warm front, warm up.) Cela permet aux entreprises d'identifier facilement les personnes à démarcher. C'est donc le marché privé qui se charge de la promotion des aides (Grande Bretagne et Nouvelle Zélande).

La section suivante compare les différentes aides proposées aux ménages démunis. On verra que le niveau de ces dernières influent sur l'engagement des bénéficiaires potentiels.

⁶⁶ Voir rapport d'évaluation 2010 et 2001 http://www.nao.org.uk/publications/0809/the_warm_front_scheme.aspx

7. COMPARAISON DES OUTILS D'AIDE

Tableau 22 : Comparaison des outils d'aide

	HABITER MIEUX	WARM UP	WARM FRONT	WAP
Types d'aide	Financière + accompagnement administratif et technique	Financière	Financière	Financière
Aide fixe ou relative	Montant fixe	Pourcentage du coût total avec un plafond maximum	Montant plafond	Dépend des états
Montant de l'aide	1600 Euros (en sus de l'aide ANAH de 30% des travaux)	33% du coût total avec plafond à 1300 \$ 60% si bonification (pas de plafond)	3500 £ maximum	Dépend des états 6500\$ maximum depuis 2009
Apport de partenaires locaux possibles	Oui	Oui	Non	Oui
Accompagnement au montage financier	Oui, accompagnement personnalisé	Non (mais versement direct à l'entreprise)	Non (sauf cas particuliers) (mais versement direct à l'entreprise)	Oui avec l'aide du « provider » local
Aide aux choix techniques	Oui, avec l'aide d'un opérateur	Oui, avec l'aide de l'entreprise de travaux	Oui, avec l'aide de l'entreprise de travaux	Oui avec l'aide du « provider » local
Prêt public		Oui (action « 7\$ par semaine »)	NC	NC

Interprétations

Les évaluations des Pays-Bas soulignent la faible attractivité des aides de trop faible niveau. Certaines études évoquent un seuil d'1/3 du coût total des travaux sous lequel le bénéficiaire ne « fait pas le pas ». Les dispositifs qui utilisent des montants plafonds peuvent s'inscrire en faux par rapport à cette règle. Warmfront estime la part des ménages qui doivent compléter le coût des travaux par leur investissement propre à 25 % des ménages bénéficiaires.

Les bénéficiaires s'inquiètent de la véracité du retour sur investissement. Les sommes engagées sont souvent très importantes et le dispositif doit pouvoir certifier que la qualité des travaux permettra bien les économies attendues. Les accompagnements sont alors centraux pour convaincre des bénéfices attendus. Les évaluations danoises pointent le fait que les économies envisagées sont communiquées à 1, 5 ou 10 ans alors que les travaux deviennent obsolètes à 30 ou 40 ans. La trop faible utilisation des bénéfices de long terme dans la communication peut ainsi brider l'attractivité globale des mesures.

Par ailleurs le coût de base des travaux, malgré les aides de type Habiter Mieux et ANAH, reste une barrière souvent insurmontable sans le recours à l'endettement. Les évaluations américaines soulignent l'intérêt d'avoir un système de prêt public à long terme (jusqu'à 20 ans) doublé d'une caution publique reconnue par un réseau de banques privées partenaires permettant d'assurer le montage financier.

L'ESSENTIEL

Cette synthèse propose d'approcher la comparaison des différents dispositifs sous la forme d'une première recherche d'idéaux-type. Le tableau ci-dessous ébauche des catégories de positionnement qui peuvent aider à une structuration plus large de la réflexion:

	TYPE 1	TYPE 2	TYPE 3
Type d'organisation	Organisation centrée sur l'émergence de la demande de travaux	Organisation centrée sur la délégation de la gestion à l'offre de travaux	
Type de vulnérabilité en relation à l'énergie	Economique	Physique	Géographique ou patrimoniale
Type d'aide	Financière	Culturelle	Technique

Organisation centrée sur l'émergence de la demande de travaux : Une organisation institutionnelle qui nécessite un réseau local très développé, une interconnexion entre services, une transversalité des démarches forte et des niveaux d'intervention très nombreux. Paradoxalement, cette organisation est extrêmement complexe alors que son but est d'assurer que la demande ne connaissent pas de frein ni de contrainte d'engagement (connaissance technique, culture administrative, etc.). Elle appelle donc à l'émergence de spécialiste de mise en réseau tel qu'on les retrouve dans le programme « Habiter Mieux » en France, pour assurer une façade ou un guichet unique, gommant l'immense complexité du processus. C'est le réseau « d'accompagnement social » qui incitent les bénéficiaires.

Organisation centrée sur la délégation de la gestion à l'offre de travaux : Une organisation institutionnelle relativement simple, avec un seul niveau d'organisation et un réseau d'entreprises comme relais entre le programme et le bénéficiaire. Le procédé fonctionne sur la base d'un intérêt de l'entreprise à mettre en avant les réductions potentielles pour son client afin de l'amener à contractualiser. Si le coût de transaction est faible pour l'ensemble de l'organisation il est peut être relativement élevé pour le « client » et nécessite soit un intérêt de sa part, soit un intérêt de l'entreprise à investir ce marché des ménages à faible revenus. La Nouvelle Zélande correspond particulièrement à ce type d'organisation.

Vulnérabilité économique : de loin la plus explicite des vulnérabilités dans les programmes institutionnels. Sa mesure porte à discussion, certains estimant qu'un ménage dont la facture énergétique représente plus de 10 % de ses revenus est victime de précarité, d'autres estimant le seuil à 20 % des revenus.

Vulnérabilité physique : Enfant, personnes âgées, personnes avec un handicap sont également considérés comme des cibles plus vulnérables que les autres groupes sociaux. Si cette catégorie n'est pas toujours institutionnalisée, elle relève d'une vision beaucoup plus complète de la précarité énergétique, liée aux bénéfices induits sur la santé et la sécurité. Ces éléments sont très prégnants en Nouvelle Zélande et aux Etats Unis notamment. Notons que les catégories « natives » sont pointées aux Etats Unis et en Australie.

Vulnérabilité géographique: La zone rurale est pointée en France comme un espace particulier qui doit attirer l'attention des pouvoirs publics. Il est intéressant de voir que la France est le seul pays à mettre en avant une zone géographique précise (mise à part les Etats Unis et l'Australie avec les zones dites « tribales »).

Vulnérabilité patrimoniale : On la retrouve dans tous les pays à la fois pour des raisons d'efficacité technique des mesures mais aussi comme capacité de valorisation économique et politique indirecte des programmes.

Aide Financière : Une approche liée aux coûts d'exploitation des systèmes énergétiques du bâtiment. Si cette approche est centrale, elle oublie l'utilisateur et sa dimension cognitive. Cette aide est donc insuffisante pour garantir le succès.

Aide à l'acculturation technocratique et psychologique: Un visage derrière le dispositif. Un intermédiaire entre des cultures différentes et des attentes que les bénéficiaires ne peuvent naturellement combler pour être éligible. Une relation qui permet également de passer des seuils devant des choix complexes ou rendus extraordinaires par les sommes qu'ils engagent. Une aide à double intérêt puisqu'elle permet le repérage des bénéficiaires et la garantie qu'ils aillent jusqu'au bout.

Aide à l'acculturation technique : Élément qui permet de boucler le passage aux travaux : la connaissance du fonctionnement, des besoins d'analyse d'un logement, du marché de la rénovation énergétique.

CAS D'ETUDE 3

La prise en compte des enjeux sociaux de Low Emission Zone (LEZ) de Londres

La Low Emission Zone (LEZ) est une mesure visant à l'amélioration de la qualité de l'air de la ville de Londres. Dans sa totalité, la LEZ concerne une superficie d'environ 1 600 km² abritant environ 7 millions d'habitants. Mise en place en 2008, sous l'impulsion du Maire de Londres, elle a provoqué des craintes sur les conséquences économiques liées à la non circulation de certains véhicules (minibus et vans), ce qui a retardé certaines étapes de sa mise en œuvre.

Le présent cas d'étude cherche à décrire la façon dont les impacts sociaux de cette mesure ont été appréhendés pendant les étapes d'élaboration, de mise en œuvre et d'évaluation de cette mesure.

Figure 3 : Périmètre de la LEZ de Londres



1. CONTEXTE ET DESCRIPTION

Le but premier de la LEZ est de diminuer les émissions polluantes (particules PM10, PM2.5, carbone noir etc.) qui affectent la qualité de l'air du grand Londres. Cette mesure consiste à interdire la circulation des véhicules les plus polluants. Les véhicules sont ciblés par un barème basé sur des normes d'émission

européennes à ne pas dépasser et en cas de non-conformité, les propriétaires des véhicules doivent s'acquitter d'une taxe journalière pour circuler dans la LEZ.

Encadré 14 - La Directive n° 2008/50/CE du 21/05/08 concernant la qualité de l'air ambiant et un air pur pour l'Europe

Cette directive fusionne quatre directives et une décision du Conseil en une unique directive sur la qualité de l'air. Elle fixe des normes et des dates butoir pour la réduction des concentrations de particules fines qui, au même titre que les particules plus grosses, connues sous le nom de "PM10" (particules de taille inférieure à 10 microns) et déjà réglementées, comptent parmi les polluants les plus dangereux pour la santé humaine.

En vertu de la directive, les États membres seront tenus de réduire, d'ici à 2020, l'exposition aux PM2.5 (1) en zone urbaine de 20% en moyenne par rapport aux chiffres de 2010. Elle leur impose de ramener les niveaux d'exposition au-dessous de 20 microgrammes par m³ d'ici 2015 dans ces zones. Sur l'ensemble de leur territoire, les États membres devront respecter le plafond de 25 microgrammes par m³ fixé pour les PM2.5. Cette valeur cible doit être atteinte en 2015 ou, dans la mesure du possible, dès 2010.






La nouvelle directive établit de nouveaux objectifs en ce qui concerne les particules fines PM2.5 sans modifier les normes de qualité de l'air existantes. Elle accorde toutefois aux États membres une plus grande souplesse pour le respect de certaines de ces normes dans les secteurs où cela leur est difficile. Les délais d'application des normes PM10 peuvent être reportés de trois ans à compter de l'entrée en vigueur de la directive (soit mi-2011), ou de cinq ans au maximum pour le dioxyde d'azote et le benzène (2010-2015), pourvu que la législation communautaire applicable, en matière par exemple de prévention de la pollution industrielle et de lutte contre cette pollution, soit pleinement mise en œuvre et que toutes les mesures appropriées de lutte antipollution soient prises.

Source : <http://www.maire-info.com/environnement-developpement-durable/environnement/directive-sur-la-qualite-de-air-les-etats-seront-tenus-de-reduire-d-ici-2020-exposition-aux-particules-pm2-5-en-zone-urbaine-de-20-en-moyenne-par-rapport-aux-chiffres-de-2010-article-9916#sthash.72NcbYoc.dpuf>

Le déploiement de la LEZ a été prévu en plusieurs étapes (4 au total) afin d'atteindre progressivement et selon les normes Euros⁶⁷, différents types de véhicule. Les véhicules concernés par la taxe sont les camions, les autobus, les autocars, les grandes camionnettes, les minibus à moteur diesel plus anciens, et les autres véhicules spécialisés dérivés des camions et des camionnettes tels que les camping-cars et les fourgons. Les normes d'émissions à respecter prévues lors de la mise en place de la mesure étaient les suivantes :

⁶⁷ Les normes européennes d'émission, dites normes Euro sont des règlements de l'Union européenne qui fixent les limites maximales de rejets polluants pour les véhicules roulants. Il s'agit d'un ensemble de normes de plus en plus strictes s'appliquant aux véhicules neufs. Leur objectif est de réduire la pollution atmosphérique due au transport routier.

Tableau 23 : Les véhicules concernés par la LEZ et le moment où ils doivent répondre aux normes d'émissions approchées⁶⁸.

Types de véhicules et définitions		Date d'application	Normes d'émissions requises
Camions lourds. Poids lourds à moteur diesel dépassant 12 tonnes de poids total en charge, y compris les véhicules de marchandises, les autocaravanes, les camionnettes de transport de chevaux et autres véhicules spécialisés.		4 février 2008 Euro III pour les PM (Particulate Matter - Particules) 3 janvier 2012 Euro IV pour les PM	Tous les véhicules répondant à la norme Euro III répondent aux normes de la Zone à faibles émissions polluantes (Low Emission Zone - LEZ). À compter du 4 février 2008, la norme d'émissions de la LEZ est l'Euro III pour les particules (PM). On considère que les véhicules inscrits comme neufs à compter du 1er octobre 2001 inclus répondent à cette norme. Les véhicules qui ne répondent pas aux normes d'émissions pourraient y parvenir s'ils étaient modifiés pour satisfaire à la norme Euro III pour les PM. Les véhicules qui ne répondent pas aux normes d'émissions de la LEZ pourraient avoir à s'acquitter d'une redevance quotidienne s'ils circulent dans cette zone. À partir du 3 janvier 2012, les normes d'émissions requises atteignent l'Euro IV pour les PM. Tous les véhicules conformes à la norme Euro IV répondront aux normes de la LEZ en 2012. On considère que les véhicules inscrits comme neufs à compter du 1er octobre 2006 inclus répondent à cette norme. Les véhicules qui ne répondent pas aux normes d'émissions pourraient y parvenir s'ils étaient modifiés pour satisfaire à la norme Euro IV pour les PM. Les véhicules ne répondant pas aux normes d'émissions de la LEZ pourraient avoir à s'acquitter d'une redevance quotidienne s'ils circulent au sein de la LEZ.
Camions légers. Poids lourds à moteur diesel entre 3,5 et 12 tonnes de poids total en charge, y compris les véhicules de marchandises, les autocaravanes, les camionnettes de transport de chevaux et autres véhicules spécialisés.		7 juillet 2008 Euro III pour les PM	
Autobus et autocars. Véhicules de transport de passagers à moteur diesel de huit sièges ou plus, sans compter le siège du conducteur, et dépassant 5 tonnes de poids total en charge.		3 janvier 2012 Euro IV pour les PM	
Grandes camionnettes. Véhicules à moteur diesel entre 1,205 tonnes de poids à vide et 3,5 tonnes de poids total en charge et les autocaravanes entre 2,5 tonnes et 3,5 tonnes de poids total en charge.		4 octobre 2010 Euro III pour les PM	La norme d'émissions est l'Euro III pour les PM à compter du 4 octobre 2010. On considère que les véhicules inscrits comme neufs à compter du 1er janvier 2002 inclus répondent à cette norme. Les véhicules qui ne répondent pas aux normes d'émissions pourraient y parvenir s'ils étaient modifiés pour satisfaire à la norme Euro III pour les PM. Les véhicules ne répondant pas aux normes d'émissions de la LEZ pourraient avoir à s'acquitter d'une redevance quotidienne s'ils circulent au sein de la LEZ.
Minibus. Véhicules de transport de passagers à moteur diesel de huit sièges ou plus, sans compter le siège du conducteur, inférieurs à 5 tonnes de poids total en charge.			

N.B. Le poids du véhicule est une bonne indication pour connaître le moment où votre véhicule est affecté par la LEZ. Si votre type de véhicule n'apparaît pas ici, il vous faudra utiliser les limitations de poids utilisées pour les camions et les grandes camionnettes comme référence et/ou contacter le fabricant de votre véhicule ou Transport for London pour de plus amples informations.

L'utilisateur d'un véhicule non-conforme peut choisir de payer une redevance journalière pour accéder à la LEZ. Le contrôle de ce dispositif est réalisé par vidéosurveillance (la lecture du numéro de la plaque d'immatriculation par les caméras renseigne sur la norme Euro via la confrontation à une base de données). Ce dispositif est coûteux, comparativement à une surveillance manuelle (comme appliqué par exemple dans certaines villes en Allemagne). Les redevances perçues dans le cadre de la LEZ sont utilisées en partie pour assurer du suivi de la qualité de l'air aux différents points de contrôle, assurer le traitement et la mise en valeur des données (London Air Quality network) et pour assurer le contrôle et la vidéosurveillance. Il ne semble pas que les redevances permettent à ce jour de subventionner des mesures alternatives de réduction de la qualité de l'air ou d'aider les plus vulnérables à se mettre aux normes.

Les véhicules conformes à la LEZ mais qui circulent dans la London Congestion Charging zone doivent également payer la congestion charge.

⁶⁸ Source: <http://www.tfl.gov.uk/assets/downloads/roadusers/lez/lez-leaflets-phase4b-french.pdf>

Encadré 15 - Le principe de la redevance pour non-conformité aux normes d'émission

Une redevance/taxe journalière doit être payée pour chaque journée pendant laquelle un véhicule se déplace dans la zone s'il n'est pas conforme aux normes d'émissions polluantes requises. Le jour de facturation est applicable de minuit à minuit. La taxe est payable chaque jour de l'année, y compris les week-ends et les jours fériés.

Véhicule	Poids	Taxe journalière
Camions, camping-cars et fourgons à chevaux	Masse totale en charge > à 3,5 tonnes	£200
Autobus et autocars	Masse totale en charge > à 5 tonnes	
Camping-cars et fourgons à chevaux	D'un poids à vide compris entre 1 205 et 3,5 tonnes	£100
Camping-cars	D'un poids compris entre 2,5 et 3,5 tonnes	
Minibus	masse totale en charge < 5 tonnes	

Source : <http://www.epcplc.com/clients/tfl/lez/home.php?lang=fr>

En effet, la LEZ s'ajoute à une série de mesures déjà existantes :

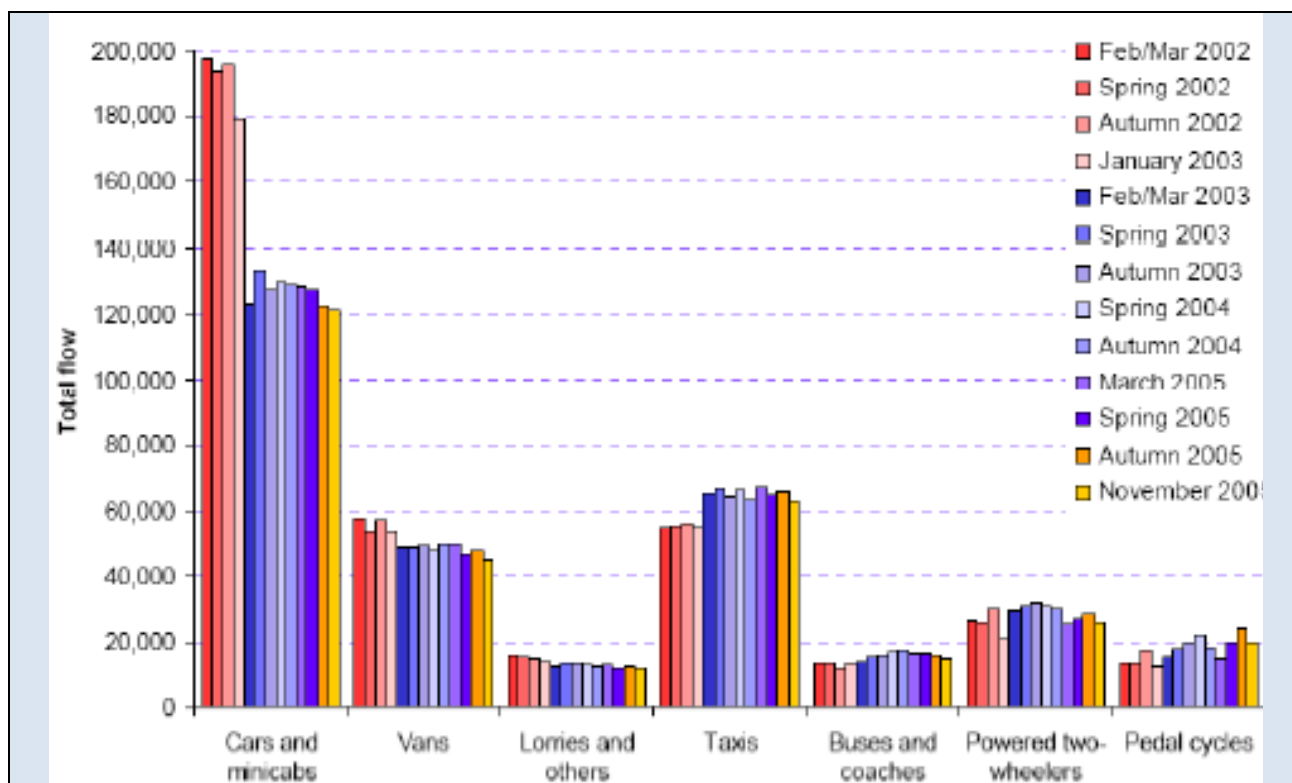
- la Congestion Charging Zone, dans le centre de Londres. Péage urbain introduit en 2003 et qui s'établit sur 20 km² ;
- La Stratégie de Qualité de l'Air du Maire de Londres (Mayor's Air Quality Strategy ou MAQS) rédigée en 2008 puis révisée en 2010, qui donne un cadre d'orientation en vue de respecter les objectifs d'amélioration de la qualité de l'air tout en générant des bénéfices sanitaires pour les londoniens à court terme

Encadré 16 - Zoom sur la *Congestion Charging Zone* dans le centre de Londres

C'est un péage urbain dit « de congestion », qui a été mis en place au cœur de Londres en Février 2003, (la LEZ s'ajoute à cette mesure). Il couvre une zone de 21 km² dans laquelle évolue plus du quart des emplois londoniens (27%) mais seulement 2,4% de la population. Tout véhicule présent sur la voirie dans la zone doit avoir acquitté un droit de circuler (assimilable à une « vignette » automobile journalière). Le péage s'applique du lundi au vendredi de 7h00 à 18h30, sauf jours fériés.

Dès le début le tarif fut élevé : 5£ par jour (7,50€) quel que soit le nombre de déplacements effectués dans la zone. Les résidents de la zone ne payaient que 10% du tarif. Les véhicules d'entreprise devaient payer 5,5 £. Il n'y avait pas de tarifs réduits pour les utilisateurs fréquents (aucun abonnement). Le 4 juillet 2005, il fut porté à 8£ par jour (12€), avec quelques aménagements pour les véhicules utilitaires (7£ par jour) et les résidents (4£ par semaine). Depuis janvier 2011, le montant du péage s'élève à £10 par jour (£12 si le paiement se fait avant minuit le jour suivant, 9£ avec enregistrement à travers le système « Auto Pay »).

Figure 14 : Fréquentation par type de véhicule dans la CCZ depuis 2002



Les délais de réaction ont été courts : suite à la mise en place du péage, une baisse rapide des véhicules dans le centre de Londres a été obtenue dès la première année, puis la stabilité de ces derniers dans les années qui suivent, malgré la hausse des prix.

Source : Servant (2008)

2. LES ACTEURS IMPLIQUÉS

En 2001, l'Autorité du Grand Londres (GLA), et les Ministères du Transport et de l'Environnement en association avec les communes de Londres ont commandité une étude sur les méthodes pour lutter contre les problèmes de qualité de l'air à Londres. C'est à travers cette étude que la LEZ a été introduite. Cette mesure a été portée successivement par deux Maires, en 2004 par Ken Livingstone qui proposa dans son programme d'introduire la LEZ et qui mit en place les études de faisabilité. Puis en 2008, par Boris Johnson, l'actuel Maire de Londres. Les Agences et Ministères (DfT, DVLA, VOSA, Defra) ont joué un rôle technique important dans l'élaboration de la LEZ. Mais c'est le Maire de Londres et les agences de la ville qui ont été les moteurs politiques de cette initiative face aux parties prenantes, au grand public, mais aussi face aux différentes communes du Grand Londres. Les participants clés ayant pris part aux réunions régulières d'appui à l'élaboration du dispositif ont été les suivants :

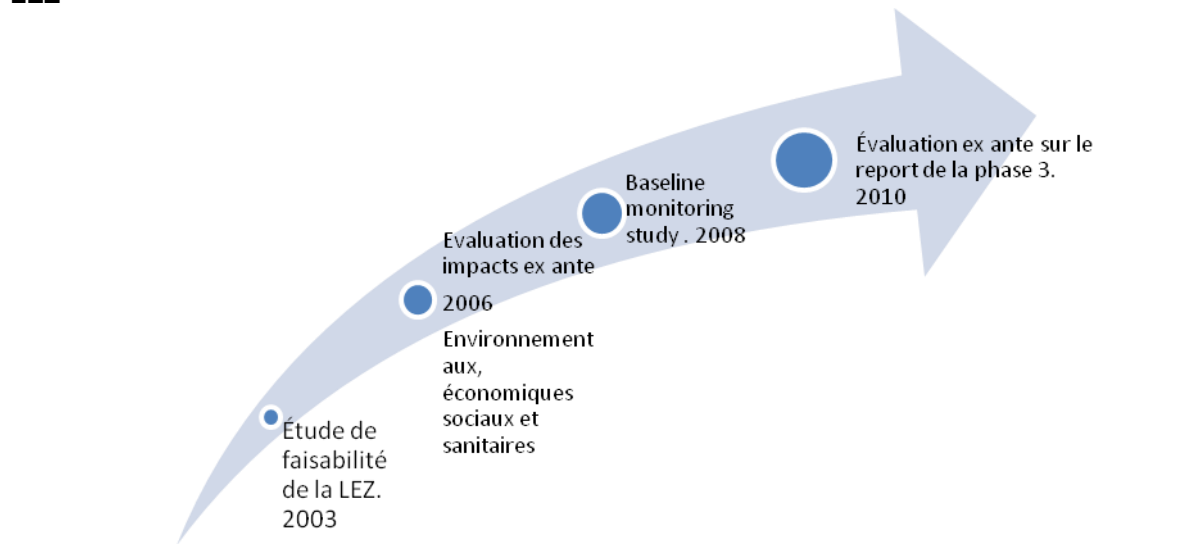
- Freight Transport Association
- Road Haulage Association
- Confederation of Passenger Transport
- Federation of Small Businesses
- Small Business Service (DTI)

- London First
- London Chamber of Commerce and Industry (LCCI)
- London CBI
- Society of Motor Manufacturers and Traders (SMMT)

3. LA PRISE EN COMPTE DES ENJEUX SOCIAUX LORS DE LA PHASE D'ELABORATION

Les études *ex-ante* menées pour accompagner l'élaboration de la LEZ ont été ambitieuses et exhaustives, abordant les effets et répercussions possibles de la LEZ sur la santé, l'environnement, l'économie et l'égalité.

Figure 12 : Chronologie des principales étapes d'évaluation ex-ante réalisées dans le cadre de la LEZ



Les évaluations ex ante menées en 2006 qui se penchent d'une manière ou d'une autre sur les impacts sociaux sont :

- L'étude d'impact sur l'économie et les entreprises (Economic and Business Impact Assessment) ;
- L'étude d'impact sanitaire (Health Impact Assessment) ;
- L'étude d'impact sur les inégalités (Equality Impact Assessment), qui s'intéresse aux impacts potentiels de la LEZ sur des "groupes cibles" (equality target groups), à savoir : les femmes, les populations noires et les minorités ethniques, les jeunes et les enfants, les personnes âgées, les personnes handicapées, les lesbiennes, gays, bi et trans, et les personnes de différents groupes religieux. L'Equality Impact Assessment conduit pour la LEZ couvre, en plus des groupes figurant dans cette liste formellement identifiée dans les guides d'appui aux études d'impacts publiés par Transport for London, d'autres groupes potentiellement touchés par la LEZ, à savoir les personnes socio-économiquement défavorisées, les Roms et les gens du voyage.

Les conclusions de ces études montrent que :

- Les bénéfices escomptés en termes d'amélioration de la qualité de l'air profiteront à tous, et en particulier aux groupes cibles. En effet, les bénéfices les plus importants seront dans les endroits où la qualité de l'air est la moins bonne. Or, la littérature montre un lien entre pauvreté, exposition à une mauvaise qualité de l'air et une mauvaise santé.
- Les coûts de mise en œuvre de la LEZ vont des coûts liés au retrofit à ceux liés à l'achat d'un nouveau véhicule, mais peuvent également inclure la faillite d'entreprises ou la perte de services fournis par certaines entreprises qui se voient obligées de cesser tout ou une partie de leur activité à cause de la hausse des coûts induits. Les entreprises les plus touchées par la LEZ seront les Très Petites Entreprises (TPE) qui utilisent de grandes camionnettes ou des minibus (Tableau 24). Ceci est dû au fait que les petites flottes d'entreprises utilisent en général des véhicules plus âgés, et que les petites entreprises sont plus vulnérables à la hausse de leurs coûts. Ces derniers n'auraient pas les fonds ni la flexibilité permettant de répondre aux exigences des normes Euros ou d'assumer le paiement des taxes journalières correspondant au non-respect des normes. C'est notamment le cas des entreprises dans le domaine de la construction, qui opèrent en milieu très concurrentiel et ne seront pas capables de répercuter leurs coûts sur leurs clients. Les entreprises tenues par des personnes appartenant aux minorités ethniques, ou par des femmes, sont en général plus petites que la moyenne, et pourraient donc être plus durement touchées. Cependant, les données manquent pour conclure avec certitude sur le fait que la LEZ désavantagerait plus les groupes cibles que la population en général. D'une façon générale, les coûts supportés par les consommateurs du fait de la hausse des frais de transport sont jugés négligeables.

Tableau 24 : Impacts de la LEZ et de la phase 3 par taille d'entreprise ⁶⁹

	Small own transport operator	Large own transport operator	Small hire & reward	Medium hire & reward	Large hire & reward
Absorb costs	0%	0%	90%	50%	0%
Pass costs on to customer	95%	95%	0%	50%	100%
Exit market	5%	5%	10%	1%	0%

Source: SDG assessment

De manière générale, la prise en compte des enjeux sociaux est le dernier volet des thématiques abordées par les études et évaluation ex-ante. L'effort est avant tout tourné vers la prise en compte des effets de la LEZ sur la qualité de l'air. Ensuite les évaluations considèrent les impacts sur les transports car ils engendrent des données pour les suivis environnementaux et économiques. Les impacts sociaux sont analysés comme des effets secondaires⁷⁰.

69 Source : Proposed London Low Emission Zone – Economic and business impact assessment ; Final report. Novembre 2006. Page 31

70 Source ; idem 2 : extrait page 103. « Given that the primary aim of the LEZ would be to reduce emissions and thereby improve air quality, the environmental monitoring should be at the top of the "tree". Although the transport impacts may not be important as outcomes of the LEZ, they will be important as inputs to monitoring of the environmental and economic impacts because they are relatively quantifiable and measurable. The economic and social impacts can be regarded as secondary, unintended outcomes of the LEZ ».

Les méthodologies utilisées lors de ces études font appel à une large panoplie de méthodes quantitatives (modèles de prévision de la qualité de l'air, systèmes d'information géographiques...) et qualitatives (consultation des parties prenantes).

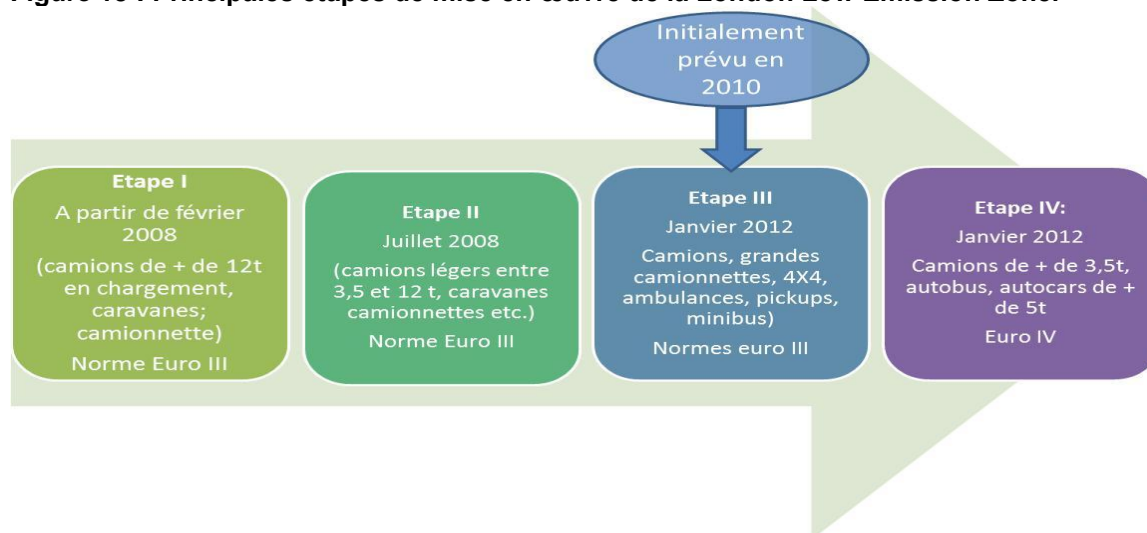
4. LA MISE EN ŒUVRE

Le report de la phase 3

La mise en œuvre de la LEZ a été réalisée de manière progressive, afin de faciliter d'une part l'acceptation de la mesure et de laisser d'autre part le temps aux usagers d'anticiper le respect des normes Euros en rendant, par exemple, conforme leur véhicule.

Quatre étapes (figure 6) ont été initialement programmées afin d'échelonner dans le temps les catégories de véhicules concernées.

Figure 13 : Principales étapes de mise en œuvre de la London Low Emission Zone.



Les deux premières étapes ont été introduites comme prévu et sous le mandat du maire Ken Livingstone. La troisième phase devait commencer le 4 octobre 2010 avec l'entrée dans le dispositif des minibus et des grandes camionnettes, or, le nouveau Maire de Londres, Boris Johnson, a annoncé en février 2009 son intention de suspendre la mise en œuvre de cette troisième phase et de la faire débiter simultanément avec la phase 4, le 3 janvier 2012.

La raison de ce report est expliquée dans le communiqué de presse du Maire en date du 2 février 2009. Tout en réitérant sa volonté de lutter contre la pollution, le communiqué de presse met l'accent sur les coûts que représente la phase 3 pour les petites entreprises. Il précise que « *sans ces changements la plupart des propriétaires des 90 000 véhicules non conformes qui utilisent la zone toute l'année auraient été confrontés à un investissement de £2 000 pour mettre aux normes leurs véhicules, ou de £15 000 pour acheter un nouveau véhicule. Ils auraient ainsi fait face à des frais quotidiens de £100 ou des amendes de*

£500 pour chaque jour passé dans le Grand Londres. Ces coûts auraient pu causer la faillite d'entreprises et des pertes d'emplois »⁷¹.

Le rapport de Transport for London de septembre 2010 intitulé Report to the Mayor on the Low Emission Zone variation Order consultation souligne par ailleurs que « une des caractéristiques de la récession a été la crise financière qui a significativement réduit l'accès au crédit. Ceci a des répercussions pour les utilisateurs qui cherchent à obtenir un crédit pour renouveler ou acheter une nouvelle camionnette ou minibus plus grands. (...) Au cours de la dernière décennie, le taux de remplacement de la flotte [de véhicules commerciaux légers de moins de 3.5 tonnes] se situait à environ 10%, ce qui conduisait à renouveler la flotte avec des véhicules plus propres. Ce taux est descendu à 5% avec la récession »⁷². L'argument principal pour report de la LEZ est donc la réduction (ou tout du moins le report) des coûts que celui-ci représente pour « les entreprises, les individus et les associations qui utilisent des grandes camionnettes, des minibus ou des véhicules qui s'en approchent, comme les caravanes »⁷³. Le communiqué de presse de 2009 rappelle par ailleurs que cette décision s'inscrit dans un ensemble visant à aider les entreprises pendant la crise.

Parallèlement, le Maire a décidé d'étendre la réduction de 50% sur le prix du bus à tous les demandeurs d'emploi, a introduit le 24 hours Freedom Pass (extension de la gratuité des transports publics pour les personnes âgées et handicapées aux 24 heures de la journée) et a rendu le transport public gratuit pour les vétérans de guerre. Il fait également état de discussions avec le Secrétaire d'Etat au Commerce et à l'Industrie afin de mettre en place une subvention pour aider au remplacement des véhicules légers les plus polluants.

Dans quelle mesure cette décision était-elle de nature à remettre en cause les bénéfices environnementaux et sanitaires attendus ? Selon des prévisions de Transport for London en 2010, le report n'empêcherait pas Londres d'atteindre les objectifs européens en matière de PM10 en 2011. L'impact négatif de ce report en termes de qualité de l'air pourrait être compensé par la mise en œuvre d'autres mesures prévues par la Stratégie de Qualité de l'air de la ville, et en particulier des mesures locales autour des points noirs. L'impact sanitaire du report est jugé négatif, mais d'une magnitude peu significative.

La phase de consultation suite au report de la phase 3

Suite à l'annonce de la volonté de reporter la phase 3 de la LEZ, le Maire de Londres était dans l'obligation légale d'organiser une consultation autour de cette décision.

La consultation s'est appuyée sur une évaluation *ex ante* qui comparait les impacts potentiels d'un report de la phase 3 par rapport à sa mise en place prévue initialement. Cette évaluation a pris la forme d'une étude d'impact intégrée (Integrated Impact Assessment), qui aborde aussi bien les questions d'impacts

⁷¹ "Without these changes many of the owners of the 90,000 non-compliant vehicles that use the zone each year would have faced a bill of up to £2000 for abatement equipment, or £15,000 for a new vehicle. They would have alternatively faced £100 daily charges or fines of £500 for each day they entered Greater London. These costs could have tipped firms into receivership and caused job losses"

⁷² "A particular feature of the recession has been the financial crisis which significantly reduced the availability of credit finance. This had particular significance for operators seeking to secure credit to buy a new or newer larger van or minibus. Data from the Society of Motor Manufacturers and Traders (SMMT) of rolling yearly sales of new light commercial vehicles weighing up to 3.5 tonnes shows a drop in sales between March 2008 and March 2010. Over the last decade, around 10 per cent of the vehicle fleet was replaced annually resulting in larger numbers of cleaner vehicles with newer vehicle technology in the fleet. However, this declined to about five per cent in the recent recession."

⁷³ "businesses, individuals and voluntary and community organisations that operate larger vans and minibuses and other vehicles derived from these, such as motor caravans".

environnementaux et sanitaires qu'économiques et sociaux. La consultation a eu lieu du 17 mai au 28 juin 2010, par voie électronique. 400 organisations ont été notifiées de cette consultation. En complément de la consultation électronique, des réunions ont été organisées avec des parties prenantes. Transport for London a reçu une petite centaine de réponses, dont la moitié venant du grand public. Environ 1/3 des répondants ont exprimé leur accord par rapport au report de la Phase 3, et 1/5 leur désaccord.

Les réponses de Transport for London permettent de juger de la manière dont l'arbitrage se fait entre l'objectif environnemental et l'objectif social. Par exemple, la question de l'utilisation de camionnettes ou de minibus par les associations qui pourraient voir leurs activités impactées par la Phase 3, qui avait été soulevée comme une question parmi d'autres pendant la phase d'évaluation ex ante, a pris de l'importance lors de la consultation. La réponse apportée par Transport for London à ces demandes d'exemption consiste à dire que certains des véhicules utilisés par ces organisations sont parmi les plus polluants et que ces organisations ne sont pas au courant des différentes options techniques qui s'offrent à elles. Cela les conduit à surestimer les coûts que la Phase 3 représenterait pour elles.

Le document fait donc reporter la phase 3 en soulignant que ce report « *ne revient pas à donner le primat aux considérations économiques – puisque certaines personnes ont émis l'idée que la Phase 3 ne devrait pas du tout être mise en œuvre pour des raisons économiques – mais à essayer d'atteindre un équilibre approprié (appropriate balance) dans lequel les coûts économiques potentiels sont compensés mais que les bénéfices environnementaux, bien que légèrement réduits, sont toujours effectifs. (...) Le Maire considère que cette façon de faire propose un équilibre pour Londres entre différents objectifs* »⁷⁴.

5. L'ÉVALUATION EX-POST DES IMPACTS SOCIAUX DE LA MISE EN ŒUVRE DE LA LEZ

Il n'existe qu'un seul document permettant d'appréhender les impacts réels de la mise en œuvre de la LEZ, le Travel in London 3, publié en 2010. Ce document présente les impacts de la LEZ en termes de baisse de trafic, d'utilisation des transports en commun (augmentation des transports en commun (notamment des bus) et des bicyclettes. Aucune nouvelle analyse d'impacts n'a été réalisée depuis 2010 par Transport for London. Et les effets concrets de la LEZ sur la réduction des véhicules ne sont pas retrouvés.

Une évaluation en terme d'impact sur la qualité de l'air a été effectuée par King's College London (Université de Londres, financée en grande partie par le Health Effects Institute, des Etats Unis), et elle indique que les impacts ne sont pas ceux attendus, sauf en termes d'effet très local ou par rapport à la diminution d'émissions de carbone. La pollution reste problématique, en particulier celle ayant pour origine la circulation des véhicules diesel. Les taxis, qui restent sous licence de TfL, sont également toujours exemptés du régime. Des mesures alternatives ont cependant permis d'introduire des bus hybrides et de subventionner des actions de réduction des émissions).

En ce qui concerne la prise en compte des enjeux sociaux dans les évaluations *ex post*, il est intéressant de noter que les impacts sociaux et ceux relatifs aux enjeux d'égalité et aux minorités n'ont pas du tout été abordés dans l'évaluation *ex post* de 2010.

⁷⁴ "In the context of LEZ Phase 3, it is not a matter of prioritising economic considerations – since some people have argued that LEZ Phase 3 should not be implemented at all on this basis – but of trying to strike an appropriate balance whereby some of the potential economic costs are mitigated but environmental benefits, albeit slightly reduced, are still delivered. Given that London is forecast to meet the EU limit values for PM10 in 2011, even with the deferral of LEZ Phase 3, and that the estimated health impacts of the deferral are small, the Mayor considers that this approach strikes a balance for London between different objectives."

L'ESSENTIEL

La Low Emission Zone de Londres est un instrument ambitieux couvrant une population importante, un grand espace économique et les itinéraires de transport les plus fréquentés du Royaume-Uni. Le but premier de cet instrument est d'améliorer la qualité de l'air en réduisant la fréquentation des véhicules lourds diesel. Il a ainsi engendré une baisse du nombre de véhicules polluants et un renouvellement des véhicules adaptés aux normes Euro. Les valeurs limites, dans leur ensemble sont de mieux en mieux respectées même si des efforts restent à faire notamment concernant les PM 10 et 2.5. Les bénéfices environnementaux directement liés à la LEZ et les répercussions sur la santé, malgré les projections réalisées avant la mise en œuvre de la LEZ, sont difficilement quantifiables et des efforts supplémentaires sont à mener pour réellement améliorer la qualité de l'air de la ville.

Certains impacts sociaux liés à cette mesure ont été identifiés dans les évaluations *ex-ante* (groupe de population cible) mais c'est surtout l'impact économique de la mesure sur les TPE qui a été porté comme étant un enjeu social. Aucune évaluation *ex-post* des impacts sociaux de la LEZ (malgré l'établissement de critères lors de phase *ex-ante*), en particulier pour les groupes les plus vulnérables, n'a été menée.

CAS D'ETUDE 4

Agenda 21 et outils de prise en compte des enjeux sociaux à l'échelon local : Exemple de l'Agenda 21 (A21) de la ville de Pessac

Quelle place pour « les enjeux sociaux » dans les pratiques territoriales de développement durable ? Quel est l'état des pratiques et quelles orientations peut-on dégager pour les années à venir ? Dans la pratique effective, les Agendas 21 locaux n'accordent bien souvent qu'une place secondaire à la composante sociale, avec des exceptions notamment dans les territoires les plus en difficulté (ETD, 2011). .

Les actions menées à Pessac visent majoritairement le soutien aux populations exclues et aux ménages frappés par la précarité énergétique. La composante sociale est souvent présente dans les orientations stratégiques de long terme et conditionne les leviers d'action, mais les impacts directs de ces actions envers les populations vulnérables ne sont pour le moment pas réellement quantifiés. La notion de solidarité est dans ce cas d'étude un levier important permettant la transversalité et les synergies entre services, programmes et actions à l'échelon local. L'exemple du cas d'étude de Pessac permet d'une part de comprendre le processus de gouvernance et les jeux d'acteurs qui ont permis de soutenir les efforts de transversalité vis-à-vis des enjeux sociaux et d'autre part de comprendre les interactions entre différents outils (Agenda 21, contrats, diagnostic). Elle permet d'évaluer la participation et les moyens de prise en compte des citoyens concernés par les actions. Enfin, les entretiens réalisés ont permis de comprendre les étapes d'élaboration, les freins de mise en œuvre, d'évaluation et les efforts à poursuivre pour que les plans d'action se concrétisent et se traduisent en impacts significatifs auprès des personnes les plus vulnérables.

Figure 14 : Périmètre de la CUB et Ville de Pessac (en vert)



Source www.cub.fr

1. CONTEXTE ET DESCRIPTION

La ville de Pessac s'est engagée dans une démarche Agenda 21 en juin 2005 et s'est appuyée sur un fort processus de participation et de partenariat, notamment grâce aux liens importants tissés au fil du temps avec les relais associatifs, les comités et syndicats de quartier.

Les étapes clés de la première phase de l'Agenda 21 pessacais se sont déroulées en cinq temps :

1. Sensibilisation interne et externe (de janvier à juin 2006) : rassemblement de différents services, associations, etc. autour de la démarche et des enjeux.
2. Diagnostic partagé autour des défis du développement durable (de juillet 2006 à janvier 2007) : réalisé sur la base d'un partenariat, de centralisation d'information afin d'évaluer les besoins théoriques.
3. Adoption du 1er plan d'actions 2007-2011 (5 juillet 2007)
4. Mise en œuvre (2007-2011)
5. Évaluation et préparation du 2e plan d'actions 2012-2015 (2011- 2012)

L'évaluation et la préparation du 2ème plan d'action ont été réalisées conjointement aux autres démarches sociales engagées. De ce fait, la phase 2 de l'Agenda 21 a été alimentée d'une part par l'analyse des besoins sociaux de la ville (réalisé par la CCAS) et d'autre part par le plan d'action du Contrat de Solidarité Territorial. Ces différentes étapes et outils sont présentés dans les points suivants.

2. LES OUTILS QUI ACCOMPAGNENT L'ELABORATION DE L'AGENDA 21

Un diagnostic partagé (2006)

En 2006, le diagnostic partagé de développement durable du territoire a servi à bâtir la stratégie et le Plan d'action Agenda 21, en identifiant les atouts et faiblesses de Pessac, les tendances d'évolution du territoire et ses enjeux. Il a mis en exergue 4 enjeux de développement durable :

- Comment développer la mixité et la solidarité dans une ville riche de sa diversité ?
- Comment aménager durablement un territoire étendu et ses 17 quartiers ?
- Comment préserver le patrimoine commun, les ressources et les services essentiels pour tous ?
- Comment impliquer tous les habitants et les acteurs pessacais pour co-construire le bien-être des générations de demain ?

Ces 4 grands enjeux permettent de cibler des préoccupations globales, comprises et reconnues par différents acteurs et intégrant des problématiques, sociales, environnementales et économiques. Cela a permis de fédérer les acteurs à différentes échelles autour du projet d'Agenda 21 et de mieux comprendre les dynamiques territoriales (quartiers, mixité, échelon de population), afin d'élaborer des actions « personnalisées » et de cibler des priorités. Ce diagnostic reste cependant général, et n'offre pas une analyse fine des besoins sociaux, mais il est à ce stade partagé et pluridisciplinaire.

QUI PORTE L'AGENDA 21 ?:

Le Préfet de département, le Maire de Pessac, le Président de la communauté urbaine de Bordeaux. Les Partenaires signataires étaient : le Conseil Régional, le Conseil Général, la CAF et les bailleurs sociaux.

Un Contrat Urbain de Cohésion Sociale (2007-2009):

L'Agenda 21 de Pessac a été mené de manière simultanée et selon un calendrier commun avec le Contrat Urbain de Cohésion Sociale (CUCS). Ce contrat a pour objectif de « permettre en toute occasion l'intégration des quartiers sensibles dans l'ensemble urbain pessacais et y organiser une complémentarité entre interventions urbaines et actions sociales ». Ces orientations (Agenda 21 et CUCS) ont permis d'organiser les efforts, la centralisation et le partage d'information entre les services. Il a ainsi été possible de cibler :

- **Les enjeux sociaux partagés** : Délinquance en augmentation, inégalité des chances face à l'emploi, fragilité et pauvreté dans certains quartiers ;
- **Les quartiers prioritaires ciblés** : ZUS Alouette Haut Livrac , ZUS Saige, Châtaigneraie, Cité Ladonne.

Puis de définir des politiques locales permettant de répondre à ces enjeux :

- Politique de remise à niveau et d'entretien des équipements qui doivent conforter l'ouverture des quartiers et améliorer le cadre de vie ;
- Politique d'insertion professionnelle dynamique visant à accompagner les demandeurs d'emploi dans leurs démarches ;
- Soutenir la prise en compte de l'augmentation de la précarité dans les quartiers prioritaires afin d'accroître l'efficacité de l'action municipale ;
- Développer une politique de prévention de la délinquance visant à assurer la tranquillité publique.

Les problématiques sont ensuite analysées par quartier grâce aux retours et observations des services et des acteurs mobilisés (Caisse d'Allocations Familiales (CAF), associations, maisons de quartier, Pôle Emploi etc.). L'analyse des besoins sociaux est réalisée en évaluant la fréquentation des personnes en difficulté à Pôle Emploi, leur distance par rapport aux relais sociaux etc.

Encadré 17 - Exemple d'une analyse issue du Contrat de Cohésion Sociale

Problématique : Malgré tous les dispositifs d'accès à l'emploi, les habitants des 3 quartiers prioritaires n'ont toujours pas les mêmes chances face à l'emploi.

Pour inverser la tendance il faut travailler au rapprochement entre les habitants de ces 3 quartiers et le monde de l'entreprise, généraliser l'accompagnement, travailler plus "collectivement" à partir de situations individuelles et de projets et lutter contre les discriminations.

Une analyse des besoins sociaux en 2011

Ces analyses sont obligatoires depuis 1995 et doivent être réalisées par les Centres Communaux d'Action Sociale (CCAS). Ils sont réalisés de façon très hétérogène sur le territoire national. Cependant la ville de Pessac y a accordé un effort particulier et le réactualise tous les ans. Ce diagnostic renseigne une liste de critères sociaux (revenu, emploi, enfance, activité, aides sociales, etc.) pour y répondre, différents services ont centralisé leurs informations afin de définir des besoins théoriques observés et de construire un accord cadre autour d'un plan d'action partagé. Ces critères et la démarche du diagnostic sont purement sociaux, les besoins sont observés, par retour d'expériences des professionnels et des intervenants (associations, syndicats, représentants). Il est difficile d'affiner l'analyse par un retour des usagers eux même. Il y a une volonté de tenir compte des besoins concrets (atelier de la solidarité) mais les populations vulnérables sont souvent silencieuses et participent peu aux enquêtes ou ateliers publics. Cela passe pour le moment par

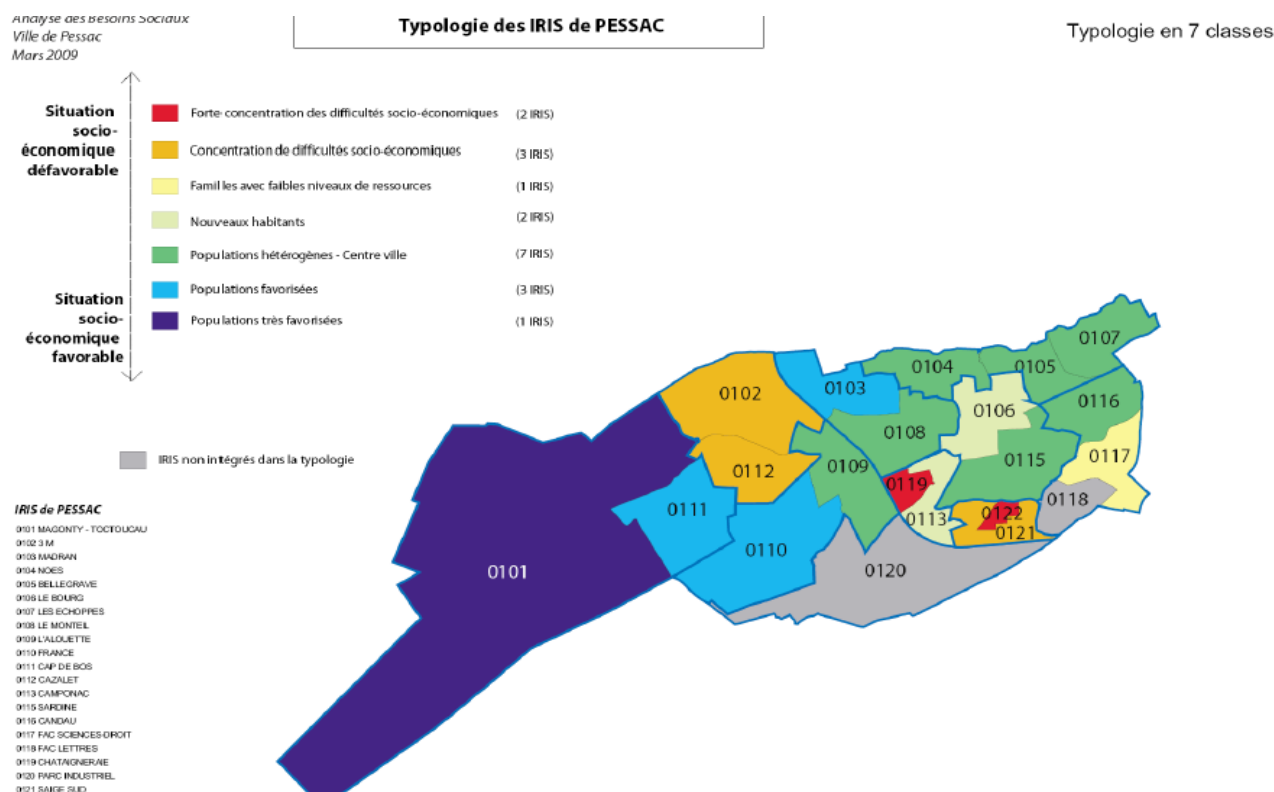
des représentants/portes parole d'association, de syndicats de centres sociaux, les populations en difficulté n'expriment pas directement leur besoins. Le diagnostic a entre autre, permis d'analyser la répartition géographique de la pauvreté selon que les situations économiques des habitants soient défavorables (difficultés socio-économiques, familles ayant peu de revenus) ou favorables (selon les revenus). Ce diagnostic territorial permet entre autre d'évaluer les efforts et les quartiers prioritaires.

ANALYSE DES BESOINS SOCIAUX :
Observer les besoins de la population avant d'imaginer les solutions pour y répondre ? Si le principe relève de l'évidence, nombre d'acteurs publics peinent encore à lui donner une application concrète.

Un Contrat de Solidarité Territorial 2012-2014

En 2011, une nouvelle démarche participative, basée sur le diagnostic des besoins sociaux, a permis d'élaborer un Contrat de Solidarité Territorial (pour 2012-2014), permettant de coordonner les politiques sociales en faveur des usagers, utilisant le développement durable comme levier. Le principal défi identifié dans le contrat de solidarité locale est d'agir ensemble pour faire reculer la pauvreté et les inégalités en mettant en œuvre le contrat de solidarité partenarial de Pessac selon une démarche « haute qualité Développement Durable ».

Figure 15 : Typologie des quartiers de Pessac issue du diagnostic des besoins sociaux. Source- Contrat de solidarité de la ville de Pessac 2012-2014



Le contrat territorial est composé d'un plan d'action volontaire co-écrit et cosigné par la ville et les différents services, le Conseil Général, la CAF, le Conseil régional etc. Les principaux critères permettant de cibler les populations vulnérables sont : revenus-ressources, logements, emploi- formation et santé.

Le parallélisme des outils

Le contrat et l'agenda se sont tous deux basés sur cette analyse des besoins sociaux.

L'Agenda 21 et le contrat de solidarité, sous l'impulsion des chefs de projets ont repris ce diagnostic pour élaborer le volet « solidarité, cohésion et mixité sociale » (volet que l'on retrouve dans les axes stratégiques des deux outils). Les actions en lien avec cette thématique sont reprises dans les deux plans d'action afin d'atteindre un même objectif. Les actions transversales (environnementales et sociales) du contrat et de l'Agenda 21 d'ici à 2015 portent essentiellement sur la lutte contre la précarité énergétique, les éco-gestes, les aides à domiciles etc. Finalement le succès de ces démarches est qu'elles ont abouti à centraliser l'information, à réunir des acteurs différents autour des problématiques sociales et environnementales (via le développement durable).

Considération des besoins sociaux : quels constats pris en compte par l'agenda 21?

Des inégalités : 8000 personnes vivent sous le seuil de pauvreté en 2007 soit 11% des pescassais (contre 13% au niveau national). 800 personnes au RSA fin mars 2011. Cette situation touche surtout les jeunes,

les personnes isolées et les travailleurs pauvres et se concentre sur certains secteurs d'habitat social (quartiers de Saige, Arago-la Châtaigneraie, Alouette–Haut Livrac).

Une situation de l'emploi qui se dégrade : Pessac compte 3 279 demandeurs d'emploi toutes catégories fin mars 2011. Le nombre d'inscrits a augmenté de 7,5% entre mars 2009 et mars 2011. La situation est particulièrement préoccupante pour les chômeurs longs durée, les plus de 50 ans (+29.5 %) ainsi que les jeunes, principalement ceux sans diplôme et vivant dans les quartiers d'habitat social.

Une forte demande de logements accessibles à tous : au regard des besoins des pessacais, les manques se situent principalement sur les logements accessibles pour les plus bas salaires, c'est-à-dire les logements conventionnés. Or, à ce jour, les déclarations de construction de logements sociaux ne permettent pas de distinguer les financements PLUS (Prêt Locatif à Usage Social) des financements PLAI (Prêt Locatif Aidé d'Intégration)⁷⁵. Il n'est pas non plus possible de les comptabiliser une fois les logements construits. Il existe aussi un déficit de petits logements T1, T2.

3. L'EVALUATION EX POST DE LA PHASE 1 DE L'AGENDA 21

Dès mars 2009, Pessac a été retenue par le Ministère de l'Ecologie et du Développement Durable pour tester le référentiel national d'évaluation des Agendas 21. Conformément à ce cadre, la mission d'évaluation, qui s'est déroulée de janvier 2010 à juillet 2011⁷⁶, a porté sur :

- L'analyse de l'impact, des résultats et de la plus-value de l'Agenda 21 pessacais sur les 5 grandes finalités du développement durable, avec pour cible l'atteinte globale de ces finalités
- L'analyse des modes de faire et des changements induits par l'Agenda 21, en interne (évolution des pratiques municipales vers le développement durable) comme en externe (analyse de la mobilisation des acteurs locaux et des habitants vers des modes de vie plus durables et perceptions de ces derniers par rapport à la démarche).

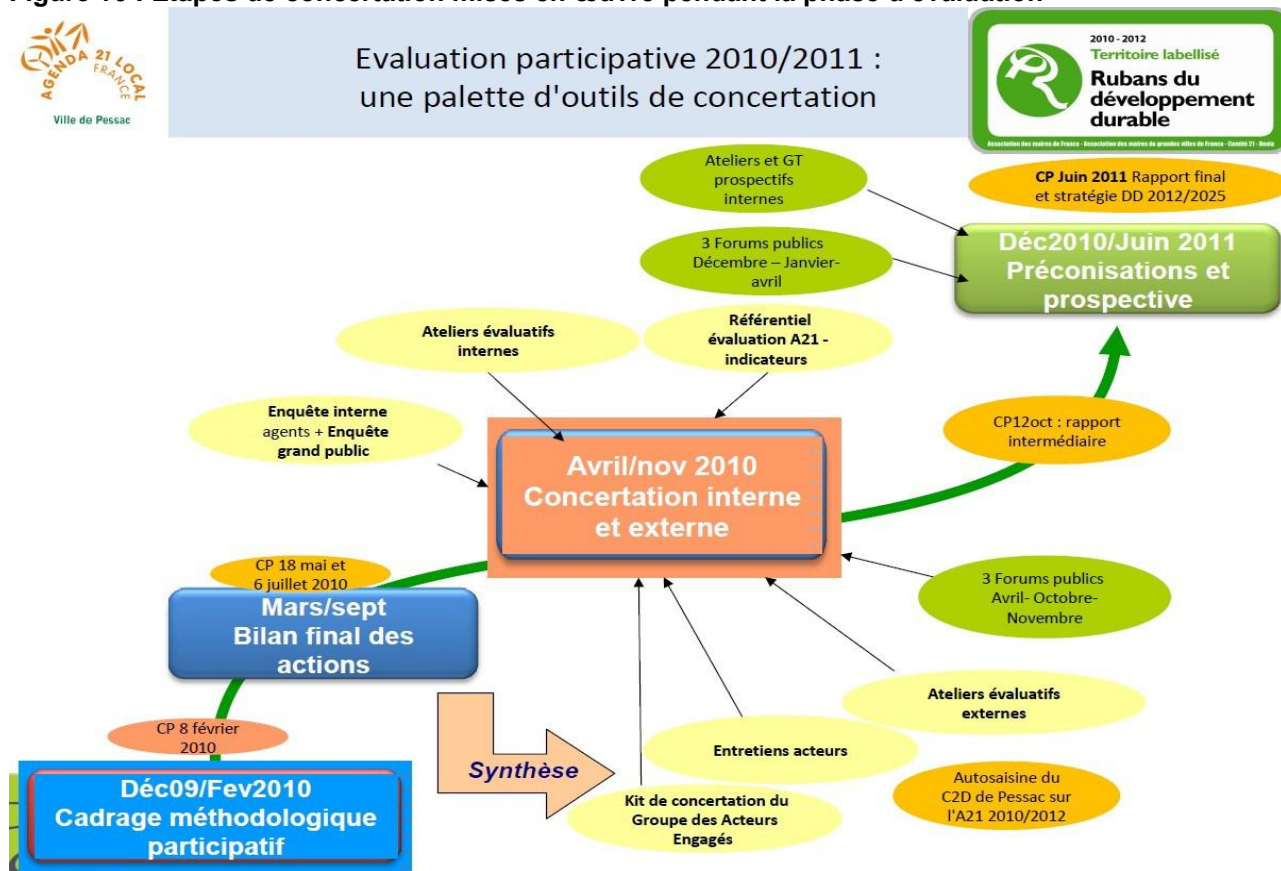
Les critères d'évaluation ont été définis en comité de pilotage et par les acteurs locaux. Ils cherchent essentiellement à évaluer si les actions permettent de répondre aux trois axes du programme :

- **Axe A : Exemplarité** : Faire de Pessac une municipalité exemplaire qui intègre le développement durable dans ses pratiques internes
- **Axe B : Responsabilité** : Faire de Pessac un territoire engagé dans la lutte contre le changement climatique et responsable face aux enjeux planétaires
- **Axe C : Solidarité** : Faire de Pessac une ville solidaire, participative et mobilisée pour le bien-être de ses habitants et des générations futures.

⁷⁵ Prêt locatif à usage social (PLUS), Prêt locatif aidé d'intégration (PLAI). Les ressources prises en compte pour calculer le plafond portent sur la somme des revenus fiscaux de référence de l'ensemble du foyer. Le bouclage du plan de financement d'une opération de PLUS ou de PLAI mobilise les différents types de financement suivants : les aides de l'Etat (subventions directes, aides fiscales, aides de taux); les aides des collectivités locales : subventions directes (hors subventions attribuées par délégation de l'Etat), garanties des emprunts contractés par les maîtres d'ouvrages des logements sociaux, exonération de TFPB pour la part non compensée par l'Etat, cession de terrains à un prix inférieur à leur valeur ...; la participation des employeurs à l'effort de construction (subventions et prêts d'Action Logement, le « 1 % logement »); des subventions accordées par d'autres institutions; des prêts de la CDC ; les fonds propres des organismes. http://www.dguhc-logement.fr/infolog/filog/bouclage_plan_financement_plus_plai.php

⁷⁶ Source : Rapport de développement durable 2010-2011 de la Ville de Pessac. En ligne : http://agenda21.mairie-pessac.fr/pdf/pessac_ville_durable_rapport.pdf

Figure 16 : Etapes de concertation mises en œuvre pendant la phase d'évaluation



L'évaluation, réalisée par la ville de Pessac avec l'intervention d'un bureau d'étude (XPS) reste donc une démarche globale à l'ensemble de la phase 1. Elle a pour objectif d'évaluer si les orientations de l'Agenda 21 aboutissent aux finalités du développement durable. Bien que participative, cette évaluation n'est pas parvenue à faire réagir le public concerné par les actions sociales afin d'en évaluer les impacts directs (retour à l'emploi, perception de l'amélioration du cadre de vie etc..). Ce sont les associations et les organismes représentatifs des habitants, en particulier les syndicats de quartiers qui ont été les plus sollicités. Les autres modalités de participation ont concerné des acteurs plus institutionnels puis les services de la Ville.

L'évaluation ne permet donc pas de préciser systématiquement le niveau de participation (information, consultation, concertation, co-construction) et ne donne pas un retour précis et quantifié des impacts et de la répercussion des actions vis-à-vis des publics ciblés.

Une enquête destinée aux habitants a été réalisée en 2010. 396 personnes ont répondu, essentiellement des personnes actives (60% de salariés) dont 72% vivent dans des maisons individuelles. 7% de chômeurs ont également répondu. 35% des répondants retiennent comme action phare de l'Agenda 21 la distribution de composteurs et 20% le tri sélectif. Cela laisse entendre que l'Agenda 21 dans sa version 1 rayonne surtout auprès des actifs impliqués et sensibles au développement durable. Les modalités multiples de participation développées dans cette phase d'évaluation, bien que permettant la participation des publics traditionnellement à l'écart des politiques publiques ne la garantissent pas forcément. Par ailleurs, ces phases de participation mises en œuvre ont peu mobilisé tant en interne qu'en externe. Cette audience limitée pose question, sur l'efficacité de la communication et sur la perception des ateliers participatifs auprès de différents publics.

L'évaluation a permis la réalisation d'un bilan des actions. Ce bilan permet d'illustrer les champs de mise en œuvre des actions (action avancées, en cours ou abandonnées) et de cibler auprès de qui elles ont été réalisées. Par exemple pour les actions purement sociales orientées vers les plus modestes, on retrouve :

Tableau 25 : Eléments d'évaluation de l'Agenda 21 de Pessac

Objectif global	Action mise en place	Bilan des réalisations depuis 2007	Informations ne figurant pas dans l'évaluation
Construire la ville durable de proximité en intégrant le développement durable dans tous les projets d'aménagement et de renouvellement	Action 37 ; mise en place d'un dispositif municipal de sous location	Action en cours : La sous location est destinée aux familles modestes. Contacts avec l'association Prado gérant l'AIVS sur la CUB pour renforcer ce dispositif- soutien financier au PIG (programme d'Intérêt général CUB) de réhabilitation de logements vacants/insalubres remis en location. Mise en place en 2010 du Pass Foncier soutenant l'accès à la propriété pour les familles aux revenus modestes.	Le nombre de « famille modeste » ayant bénéficié du Pass foncier et du soutien financier. Le nombre de logements réhabilités
Poursuivre la diversification de l'offre en logements dans une logique de mixité et assurer le droit au logement pour tous.	Action 38 : Développement de l'hébergement d'urgence-Maison relais	Action bien avancée : Ouverture en 2008 de la Maison relais offrant 18 places d'hébergement réservées aux personnes en difficulté sociale. Mise en place d'une convention avec le SAMU social en 2009. Mise en place du dispositif d'ALT (Aide au Logement Temporaire). Partenariats pour diversifier les possibilités d'hébergement.	Le taux de fréquentation de la maison relais.
Poursuivre la lutte contre les exclusions sociales et spatiales	Action 44 : analyse des besoins sociaux	Création en 2008 d'un observatoire statistique partenarial (CAF, CG, CCAS) des besoins sociaux avec production annuelle d'une analyse pour mieux connaître et anticiper les besoins sociaux existants et à venir. Signature en juin 2010 d'un accord cadre Ville-CCAS-2tat-CG-CAF, pour l'expérimentation d'un projet Pessacais de solidarité visant à réduire la pauvreté et la précarité.	Mission du cabinet COBAS de recueil et d'analyse des données sociales de Pessac (toute institution confondue), premier rendu réalisé en mars 2008, travail d'analyse collective et de concertation interne et externe à venir. L'analyse consiste surtout à l'observation à la création d'hypothèse des besoins sociaux.
Valoriser la nature en ville	l'action 33-34 : Développement et mise en réseau des jardins partagés et « Charte des jardins »	En 2009, 23 000 m ² de terrain ont été aménagés par la ville sur 20 jardins collectifs gérés par le CCAS, Terres d'ADELES, les écoles et les centres sociaux. Elaboration partenariale d'un charte pour leur développement et mise en réseau (syndicat de quartier, terres d'ADELES, saluterres, jardiniers de Pessac : finalisation en cours Développement de la sensibilisation au jardinage écologique depuis 2008 : concours « j'embellis ma ville » Depuis 2010, soutien de la ville à l'école du jardinage bio pour tous et au projet de guides-potagers portées par terre d'ADELES	Les populations ayant pu bénéficier des jardins partagés. L'impact de l'action est plus dans la signature de la charte que dans les impacts aux populations

D'un point de vue des impacts générés par les actions environnementales et ou sociales, ces derniers ne sont majoritairement pas ciblés pour un public particulier. Par exemple on retrouve la création de ferme pédagogique, la création de sentiers, un inventaire faune-flore, la création de station de vélo libre-service, des pistes cyclables, des espaces info énergie etc., destinées à tous les publics.

Globalement les actions environnementales ne sont pas pensées à travers les enjeux sociaux et vice versa. L'évaluation des actions reste générale et permet d'évaluer les champs d'application et de mise en œuvre des actions, de souligner les efforts collectifs et les partenariats, plutôt que de souligner les impacts distributifs vis-à-vis des publics concernés.

4. LA PRISE EN COMPTE DES ENJEUX SOCIAUX DANS LE NOUVEAU PLAN D'ACTION 2012-2015

Après l'actualisation du diagnostic et des enjeux pessacais de développement durable en concertation avec les acteurs du territoire en décembre 2011, la Ville a décidé de sa nouvelle stratégie locale de développement durable à moyen/long terme, résumée dans le contrat d'objectifs partenarial « Pessac, territoire durable- Horizon 2020 » présenté en Comité de pilotage partenarial en mars 2012. Ce contrat d'objectifs a pour ambition d'améliorer la gouvernance partenariale de l'Agenda 21 en proposant une feuille de route collective synthétisant toutes les pistes de progrès et l'ampleur des défis à traiter d'ici 2020. En juin 2012, le Comité de Pilotage interne a donné la priorité à l'innovation sociale et citoyenne et à une « haute valeur ajoutée développement durable » du 2eme Plan d'actions en validant les critères de tri et sélection des actions suivants :

- Actions répondant aux enjeux, orientations et objectifs de développement durable traduits dans le Contrats d'objectifs et conformes aux 3 principes méthodologiques de l'acte 2 : Pessac persévère, innove et fédère ;
- Actions à Haute qualité DD : actions contribuant de façon concomitante et cohérente à au moins 3 des 5 finalités du cadre de référence des Agendas 21 et respectant absolument les 5 principes méthodologiques (participation, évaluation, transversalité, pilotage, amélioration continue) ;
- Actions intégrant obligatoirement une dimension solidarité entre territoires et entre générations renforcée (priorité à la satisfaction des besoins des plus démunis et à la mixité sociale) et action concourant positivement à la lutte contre le changement climatique.

Le nouveau plan d'actions est donc décliné en 21 défis déclinés en 81 projets d'actions, il intègre également le Plan Climat Energie Territorial (voir actions en annexe). La Ville de Pessac a soumis à co-production et enrichissement de tous ses partenaires ce projet de plan d'actions dès le Comité de pilotage partenarial du 21 septembre 2012, pour avis et enrichissement d'ici novembre 2012. Ainsi, durant 2 mois, chaque partenaire est appelé à modifier, enrichir, compléter ce projet en communiquant à la Ville :

- les priorités et défis communs ; les actions en cours ou en projet impulsées par les institutions supra (CUB, CG, CR, ADEME, État...) ou infra (CHU, campus, Bailleurs sociaux, entreprises, associations, C2D, Syndicats de quartier...) concourant aux objectifs de DD de Pessac ;
- les propositions de partenariat, soutien technique ou financier sur les actions proposées.

Le Plan d'actions définitif, amendé des avis et contributions des partenaires, sera publié et diffusé à tous les habitants début 2013, après son adoption en Conseil Municipal. Les orientations d'action du nouveau

programme sont présentées en annexe mais notons dès à présent des actions permettant d'améliorer la prise en compte des enjeux sociaux :

- Rénovation et éco quartier/éco construction en zone sensible et de résidences sociales ;
- Dispositif d'aide aux propriétaires occupants modestes ;
- Observatoires du logement social (en lien avec le contrat de solidarité) ;
- Aide et accompagnement vers l'emploi des publics vulnérables ;
- Jardins partagés et accès à une alimentation saine et variée.

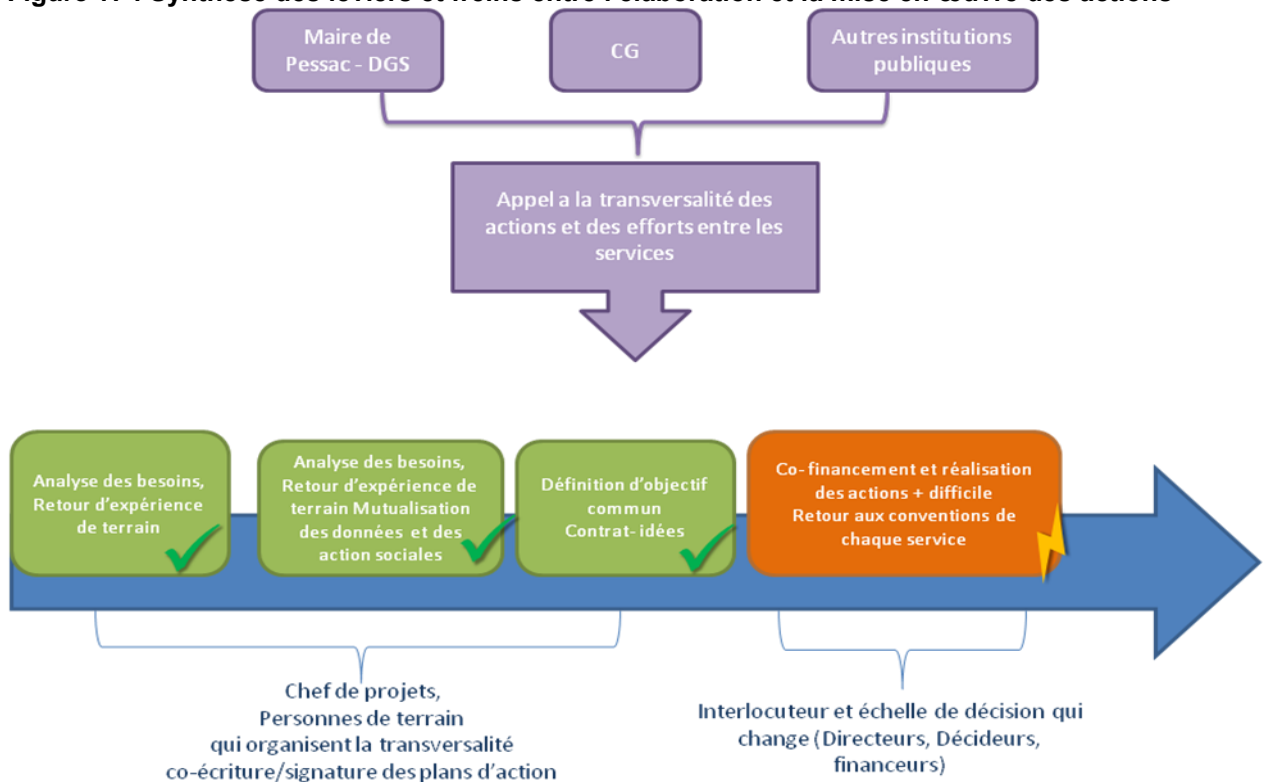
5. LES LIMITES DE CES OUTILS ET LES FREINS QUI PERSISTENT

La phase de co-animation (entre les différents signataires) entre l'élaboration du contrat de solidarité et l'Agenda 21, a été plutôt facile à engager. Les différents services avaient pour objectif commun de croiser leurs initiatives afin de conforter l'analyse des problématiques et des enjeux sociaux. Cependant, les actions de l'Agenda 21 tout comme le contrat de solidarité n'engagent pas les signataires à une obligation de réalisation. Les actions sont basées sur un partenariat volontaire et les plans de financement ne sont pas associés aux plans d'action. La mise en œuvre de certaines actions se confronte alors à des difficultés de prise en main par les acteurs concernés. Chaque service se retrouve cantonné par ses limites administratives et ses difficultés de financement. Aussi, la prise de décision pour la mise en œuvre des actions se fait généralement à une échelle supra, qui parfois, n'a pas participé aux étapes d'élaboration, c'est le cas notamment avec les Conseils Généraux, les Caisses d'Allocation Familiales, et, en interne à la collectivité (les Directeurs Généraux des Services etc.). Les temps de prise de décision et de priorisation des actions à réaliser sont donc plus longs.

Le cofinancement doit trouver un autre niveau de gouvernance pour être effectif (niveau des directeurs généraux).

Bien que les actions aient été coécrites et co signées, rien n'est réellement mis en œuvre pour faciliter et/ou anticiper le cofinancement (figure 17). Ces freins engendrent des difficultés criantes pour la mise en œuvre prévue d'ici janvier 2013 de l'Agenda 21 phase 2 et du Contrat de Solidarité Territoriale.

Figure 17 : Synthèse des leviers et freins entre l'élaboration et la mise en œuvre des actions



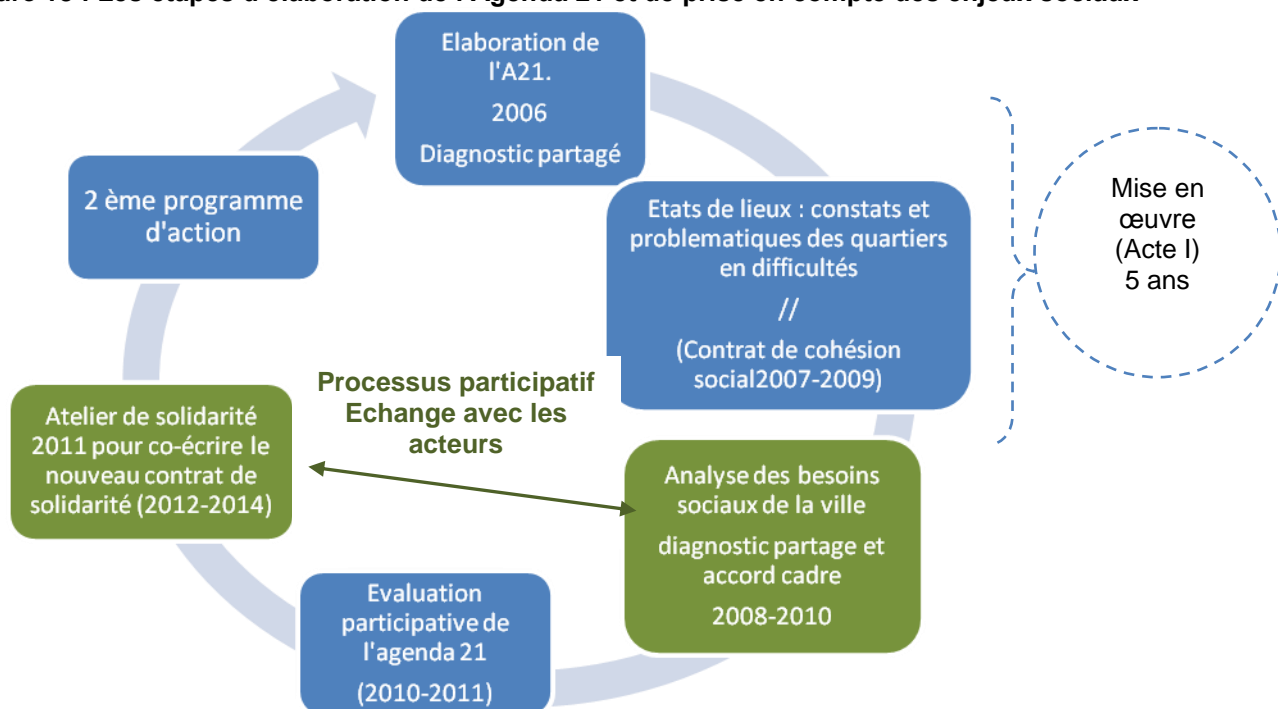
La plus-value de l'Agenda 21

Impacts environnementaux: est constituée par la mise en valeur des réalisations appréciées comme significatives en matière de limitation des consommations d'eau, de suppression de l'utilisation des produits phytosanitaires, de gestion des espaces verts, de déchets, de préservation de la biodiversité mais aussi des bâtiments HQE, de l'éclairage public, flotte de véhicules propres, de pistes cyclables, en d'autres termes, de considération des espaces dans la ville et d'amélioration du cadre de vie.

Par rapport au domaine social, la plus-value de l'Agenda 21 est jugée limitée en interne (par les différents services) et a du mal à être perçue en externe parce que les politiques menées par ailleurs sont déjà fortement imprégnées des éléments de démarches sociales. Plus de 40 nationalités vivent à Pessac, il y a de nombreuses associations, syndicats de quartiers et organismes de soutien sociaux qui sont déjà en place et qui œuvrent chaque jour à la mixité, à l'intégration et au soutien de famille en difficulté. L'Agenda 21 et ses actions, sont une « couche en plus » qui n'est pas perçue de manière significative ou différente par les habitants. Cela est peut-être dû au fait que les groupes sociaux sont pour le moment représentés (porte-paroles et maisons de quartiers, de syndicat, d'association etc.) et qu'ils ne soient pas directement consultés.

Synthèse de l'ensemble des étapes :

Figure 18 : Les étapes d'élaboration de l'Agenda 21 et de prise en compte des enjeux sociaux



L'ESSENTIEL

L'Agenda 21 de la ville de Pessac a pris en compte les politiques existantes en utilisant le développement durable comme matrice obligeant et recherchant les impacts croisés entre les services, les actions et les interventions. A Pessac l'Agenda 21, l'Analyse des Besoins Sociaux et le Contrat de Solidarité Territoriale ont été menés de manière simultanée, selon un calendrier commun. C'est véritablement cet effort de synergie dans les mutualisations des approches et des observations vis-à-vis du social qui donne de la plus-value aux initiatives et aux actions. Même si les champs environnement /social sont encore sujets à des actions qui communiquent peu, les objectifs communs de développement durable offrent des passerelles qui devraient se renforcer avec le temps.

La diffusion de ces actions auprès des populations vulnérables et leur participation à terme à l'évaluation devraient permettre l'élaboration d'actions plus ciblées et donc aboutir à des impacts plus significatifs par rapport aux enjeux sociaux. Ce croisement d'outils aboutit pour le moment à une amélioration globale des connaissances, des territoires et des prises en compte des enjeux sociaux. Ce qui permet d'ores et déjà des interventions ciblées. Des efforts restent à faire pour parvenir à faire reculer les inégalités et la pauvreté mais l'échelon local n'en a peut-être pas les clés.

REFERENCES

ADEME (2009), *Les zones zéro émission (Low emission zones) à travers l'Europe : Déploiement, retour d'expérience, évaluation d'impact et efficacité du système*

<http://www2.ademe.fr/servlet/getBin?name=749945506FC52787DCBCA60ADA43FE1A1283261000534.pdf>

AEA (2003), *The London Low Emission Zone - Feasibility Study. A summary of the Phase 2 Report to the London Low Emission Zone Steering Group*

http://static.london.gov.uk/gla/publications/environment/lez_phase2.rtf.

Agenda 21 de Pessac, *Synthèse du bilan du 1^{er} plan d'actions 2007/2010. Document de travail soumis à concertation forum public du 25/11/2010*

Agenda 21 de Pessac (2012), *2^{ème} plan d'action 2012-2015 intégrant le Plan climat Energie territorial*

http://agenda21.mairie-pessac.fr/index.php?option=com_content&task=view&id=36&Itemid=27

Agenda 21 de Pessac (2011), *Rapport Développement durable 2010/2011. Présenté au Conseil Municipal le 10 Novembre 2011.*

http://agenda21.mairie-pessac.fr/pdf/pessac_ville_durable_rapport.pdf

ANAH (2011), *Les Cahiers de l'ANAH, n° 133*

http://www.anah.fr/fileadmin/anahmedias/PDF_interactifs/cahier_anah_133/files/cahiers_anah_133.pdf

ANAH (2012), *Rapport annuel 2011 de l'ANAH*

http://www.anah.fr/fileadmin/anahmedias/PDF_interactifs/anah_rapport_activite_2011/anah_rapport_activite_2011.html

Barrat et alii (2009), *The London Low Emission Zone Accountability Study*

http://uk-air.defra.gov.uk/reports/cat09/1208061614_Reorganisation_of_the_UK_Black_Carbon_Network_FINAL.pdf

Becker, J-J (2011), *Quels avantages pour la collectivité? Esquisse d'un bilan socioéconomique de la tarification sociale*

http://www.certu.fr/fr/Mobilit%C3%A9_et_d%C3%A9placements-n25/IMG/pdf/02_bilansocio_eco_becker-2.pdf

Bullard, R.D. (1993), *Confronting Environmental Racism: Voices from the Grassroots*, South End Press

Chaumel et La Branche (2008), « Inégalités écologiques : vers quelle définition ? », *Espace populations sociétés* 2008.

<http://eps.revues.org/index2418.html>

Cheung-Ah-Seung, E. (en cours). *Evaluation des politiques régionales dans le domaine de l'énergie et des énergies renouvelables*. Thèse de doctorat.

Commission des comptes et de l'économie de l'environnement (2008), *Aspects sociaux des politiques environnementales*, Contribution aux études empiriques.

http://www.environnement-urbanisme.certu.equipement.gouv.fr/IMG/pdf/Aspects_Sociaux_Rapport_Commissions_des_comptes_cle542516.pdf

Contrat urbain de Cohésion Social (CUCS) de Pessac (2007-2009) ZRU Saige, Châtaigneraie, Cité Ladonne et ZUS du Haut-Livrac. Disponible sur le site de Pays et Quartier d'Aquitaine. <http://www.aquitaine-pqa.fr/territoires-urbains/territoires-politique-de-la-ville/pessac/territoires-urbains/territoires-politique-de-la-ville/pessac/fiche-territoire-264/>

Denne T., Bond-Smith S (2011), "Impacts of the NZ Insulation Fund on Industry and Employment", prepared for the New Zealand Ministry of Economic Development

http://www.healthyhousing.org.nz/wp-content/uploads/2012/03/NZIF_Producers_report-Final.pdf

ENA (2012), *Evaluation des politiques publiques, centre de documentation*

<http://www.ena.fr/index.php?fr/recherche/Ressources-documentaires/Bibliographies#c2836>

Environment Agency (2009), *Improving poor Environments*, Summary Report

<http://www.environment-agency.gov.uk/research/library/position/41189.aspx>

ETD (2011), *Volet social des Agenda 21 et compétences des collectivités.*

<http://www.projetdeterritoire.com/index.php/Nos-publications/Notes-d-Etd/Volet-social-des-Agendas-21-et-competences-des-collectivites>

European Commission (2009), *Impact Assessment Guidelines*

http://ec.europa.eu/governance/impact/key_docs/key_docs_en.htm

European Environment and Sustainable Development Advisory Councils (2006), *Impact Assessment of European Commission Policies: Achievements and Prospects*, Statement of the EEAC Working Group on Governance

<http://www.oecd.org/greengrowth/40033017.pdf>

Fayet, V. et Genest, S. (coord) (2010), *Mobilisation citoyenne et sociale*, Rapport de mission remis à V.Letard Secrétaire d'Etat auprès du Ministre d'Etat J.L Borloo.

<http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/104000091/0000.pdf>

Guilloteau S. (2011), *Maîtrise de l'énergie et développement des énergies locales et renouvelables : benchmarking sur les dispositifs innovants en régions*, thèse professionnelle

http://jeancarassus.zumablog.com/images/2128_uploads/Guilloteau_benchmark_dispositifsi_nnovants_en_region_C_R_IDF_juillet____.pdf

Grimes A (2012), *Cost benefits analysis of the Warm Up New Zealand: Heat Smart Programme*. Study commissioned by New Zealand Ministry of Economic Development.

http://www.motu.org.nz/publications/detail/cost_benefit_analysis_of_the_warm_up_new_zealand_heat_smart_programme

Grimes A. (2012), *Warming Up New Zealand: Impact of the New Zealand Insulation Fund on Metered House Hold Energy Use*, Report prepared for the New Zealand Ministry of Economic Development.

http://www.motu.org.nz/publications/detail/warming_up_new_zealand_impacts_of_the_new_zealand_insulation_fund_on_metered

Hamilton B (2010), *A comparison of Energy Efficiency Programmes for Existing Homes in Eleven Countries*, Study commissioned by Department of Energy and Climate Change of United Kingdom.

<http://www.climateworks.org/download/a-comparison-of-energy-efficiency-programmes-for-existing-homes-in-eleven-countries-february-2010>

Heffner G. (2011), *Evaluating the co-benefits of low income energy efficiency programmes*, IEA, Results of the Dublin Workshop, 27-28 January 2011

http://www.iea.org/publications/freepublications/publication/low_income_energy_efficiency-1.pdf

KPMG (2008), *The Brotherhood of St Laurence and Ecos Corporation A National Energy Efficiency Program to Assist Low-Income Households*, Study Commissioned by the Australian Government

http://www.bsl.org.au/pdfs/KPMG_national_energy_efficiency_program_low-income_households.pdf

IEEP, IGEAT-ULB (2009), *Climate change mitigation policies and social justice in Europe. An exploration of potential conflicts and synergies*, Discussion paper.

<http://igeat.ulb.ac.be/fr/publications/details/publication/an-exploration-of-potential-conflicts-and-synergiesclimate-change-mitigation-policies-and-social-j/>

Journal Officiel des Communautés Européennes (2001), *Développement durable en Europe pour un monde meilleur : stratégie de l'Union européenne en faveur du développement durable*, Communication de la Commission.

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2001:0264:FIN:FR:PDF>

Journal Officiel des Communautés Européennes (2000), *Directive 2000/60/Ce Du Parlement Européen et du Conseil du 23 octobre 2000 établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau*.

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2000:327:0001:0072:FR:PDF>

Journal Officiel des Communautés Européennes (2008), *Directive 2008/56/CE du Parlement Européen et du Conseil du 17 juin 2008 établissant un cadre d'action communautaire dans le domaine de la politique pour le milieu marin*.

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:164:0019:0040:FR:PDF>

Joseph Rowntree Foundation (2012), *Are climate policies fairly made?*

<http://www.jrf.org.uk/publications/are-climate-policies-fairly-made>

Laigle L. (2007), *Métropolisation et inégalités écologiques : Quelles politiques de développement urbain durable ? Une comparaison entre trois agglomérations européennes : Hanovre, Milan et Lille*, Rapport final PIDUD-CNRS- CSTB.

<http://www.cstb.fr/fileadmin/documents/publicationsScientifiques/doc00006137.pdf>

Laigle L. (2005), *Les inégalités écologiques de la ville : caractérisation des situations et de l'action publique*, Programme «Politiques territoriales et développement durable, CSTB, Rapport Intermédiaire PUCA – MEDD

<http://d2rt-gizc.univ-lille1.fr/documents/Laigle.pdf>

Laurent E. (2011), *Pour une justice environnementale européenne, le cas de la précarité énergétique*, OFCE, Débat et politiques.

<http://www.ofce.sciences-po.fr/pdf/revue/120/r120-4.pdf>

Lavaine, E. (2010), *Atmospheric Pollution, Environmental Justice and Mortality Rate: a Spatial Approach*, Centre d'Economie de la Sorbonne, Paris.

<http://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00524132/>

NEF (2008), *Tackling climate change, reducing poverty. The first report of the Roundtable on Climate Change and poverty in the UK*

<http://www.neweconomics.org/publications/tackling-climate-change-reducing-poverty>

New York State (2008), *New York State weatherization assistance program*

<http://www.nyshcr.org/programs/weatherizationassistance/>

Nunes, P.A.L.D., Ding, H., Boteler, B., Ten Brink, P., Cottee-Jones, E., Davis, M., Ghermandi, A., Kaphengst, T., Lago, M., McConville, A. J., Naumann S., Pieterse, M., Rayment, M., and A. Varma (2011) "The Social Dimension of Biodiversity Policy: Final Report" for the European Commission, DG Environment under contract: ENV.G.1/FRA/2006/0073 – 2nd, pages vii-205, Venice/Brussels, February 2011

<http://ec.europa.eu/environment/enveco/biodiversity/pdf/Social%20Dimension%20of%20Biodiversity.pdf>

Observatoire national des agendas 21 locaux et pratiques territoriales de développement durable (2011), *Sociétés en transition, risques sociaux : Réaffirmer les priorités sociales du développement durable*. Repères pour l'action, Les cahiers de l'observatoire N°5, Août 2011.

<http://www.observatoire-territoires-durables.org>

OCDE (2006), *La dimension sociale des politiques environnementales*, Les synthèses de l'OCDE

<http://www.oecd.org/fr/environnement/37529572.pdf>

Schweitzer M., Tonn B. (2002), *Nonenergy benefits from the weatherization assistance program: a summary of findings from the recent literature*, Study commissioned by U.S Department of Energy.

http://weatherization.ornl.gov/pdfs/ORNL_CON-484.pdf

Servant, L. (2008), *Le péage urbain de Londres : Eléments pour une analyse coûts/avantage*, Institution d'Aménagement et d'Urbanisme d'Ile de France

http://www.iau-idf.fr/fileadmin/Etudes/etude_446/Le_peage_urbain_de_Londres_L_Servant.pdf

Sia Partners (2012), « Tarifs sociaux de l'énergie : quelles bonnes pratiques en Europe ? », *Énergie & Environnement*, 29 octobre 2012.

<http://energie.sia-partners.com/20121029/tarifs-sociaux-de-lenergie-queelles-bonnes-pratiques-en-europe/>

Sintomer, Y., Blondiaux, L. (2002), « L'impératif délibératif », *Politix*, Vol 15, N°57, p17-35.

http://www.persee.fr/web/revues/home/prescript/article/polix_0295-2319_2002_num_15_57_1205

SMTC (Syndicat Mixte des Transports en Commun), 2011, « *Évaluation du système de tarification solidaire de Grenoble* », Étude lancée en mai 2008 par le SMTC, résultats présentés lors du séminaire « *Accès de tous à la mobilité et enjeux environnementaux : quel rôle pour la tarification sociale des transports publics ?* », Lyon le 13 décembre 2011

<http://www.gart.org/Les-dossiers/Tarification/Seminaire-Acces-de-tous-a-la-mobilite-et-enjeux-environnementaux-quel-role-pour-la-tarification-sociale-des-transports-publics>

Telfar L. (2011), *The impact of retrofitted insulation and new heaters on health services utilization and costs, pharmaceutical costs and mortality*, prepared for the New Zealand Ministry of Economic Development

http://www.motu.org.nz/publications/detail/the_impact_of_retrofitted_insulation_and_new_heaters_on_health_services_utili

TICE (Transports Intercommunaux du Centre Essonne) (2011), « *Lutter au quotidien contre l'exclusion de la mobilité : l'action d'un opérateur de transport* », présentation ppt de J. Gentile, Directeur des TICE, Séminaire « *Accès de tous à la mobilité et enjeux environnementaux : quel rôle pour la tarification sociale des transports publics ?* », Lyon le 13 décembre 2011

<http://www.gart.org/Les-dossiers/Tarification/Seminaire-Acces-de-tous-a-la-mobilite-et-enjeux-environnementaux-quel-role-pour-la-tarification-sociale-des-transports-publics>

Torrens J. (2011), "Policy Approaches un the UK", IEA Fuel poverty workshop. 2011

<http://fuelpoverty.thehealthwell.info/search-results/policy-approaches-uk>

Transport for London (2008), London Low Emission Zone – Impacts Monitoring Baseline Report

<http://www.tfl.gov.uk/assets/downloads/roadusers/lez/lez-impacts-monitoring-baseline-report-2008-07.pdf>

Transport for London (2010), *Travel in London – Report 3*

<http://www.tfl.gov.uk/assets/downloads/travel-in-london-report-3.pdf>

Transport for London (2010), *Report to the Mayor on the Low Emission Zone Variation Order Consultation*

<http://www.tfl.gov.uk/assets/downloads/roadusers/lez/LEZ/lez-vo-report-to-mayor-sept-2010.pdf>

Transport for London (2010), *Schedule of Variations*

<http://www.tfl.gov.uk/assets/downloads/roadusers/lez/LEZ/LEZ-Schedule-of-Variations-2010.pdf>

Transport for London (2010), *Integrated Impact Assessment*

<http://www.tfl.gov.uk/assets/downloads/Annex-B-VO1-IIA-Report.pdf>

Transport for London (2007), *Appendices - Analysis of Representations*

<http://www.tfl.gov.uk/assets/downloads/roadusers/lez/LEZ-RTM-chapters.pdf>

Transport for London (2007), *The Greater London Low Emission Zone Charging (Variation Order 2007): Report to the Mayor*

[http://www.tfl.gov.uk/assets/downloads/roadusers/lez/LEZ/The-Greater-London-Low-Emission-Zone-Charging-\(Variation\)-Report-to-Mayor-2007.pdf](http://www.tfl.gov.uk/assets/downloads/roadusers/lez/LEZ/The-Greater-London-Low-Emission-Zone-Charging-(Variation)-Report-to-Mayor-2007.pdf)

Transport for London (2007), *The Greater London Low Emission Zone Charging (Variation): Instrument of Confirmation*

[http://www.tfl.gov.uk/assets/downloads/roadusers/lez/LEZ/The-Greater-London-Low-Emission-Zone-Charging-\(Variation\)-Report-to-Mayor-2007.pdf](http://www.tfl.gov.uk/assets/downloads/roadusers/lez/LEZ/The-Greater-London-Low-Emission-Zone-Charging-(Variation)-Report-to-Mayor-2007.pdf)

Transport for London (2007), *The Greater London Low Emission Zone Charging (Variation): Notice of Confirmation*

[http://www.tfl.gov.uk/assets/downloads/roadusers/lez/LEZ/lez-zone-charging-\(variation\)-order-notice-of-confirmation-2007.pdf](http://www.tfl.gov.uk/assets/downloads/roadusers/lez/LEZ/lez-zone-charging-(variation)-order-notice-of-confirmation-2007.pdf)

Transport for London (2006), *Proposed London Low Emission Zone - Economic and Business Impact Assessment*

<http://www.tfl.gov.uk/assets/downloads/roadusers/lez/economic-impact-assessment-non-technical-summary.pdf>

Transport for London (2006), *Proposed London Low Emission Zone Economic and Business Impact Assessment. Non-Technical Summary.*

<http://www.tfl.gov.uk/assets/downloads/roadusers/lez/economic-impact-assessment-non-technical-summary.pdf>

Transport for London (2006), *Environmental Appraisal of the Proposed London Low Emission Zone*

<http://www.tfl.gov.uk/assets/downloads/roadusers/lez/LEZ/environmental-impact-assessment-non-technical-summary.pdf>

Transport for London (2006), *Proposed London Low Emission Zone Equality Impact Assessment - Non-Technical Summary*

<http://www.tfl.gov.uk/assets/downloads/roadusers/lez/LEZ/equalities-impact-assessment-non-technical-summary.pdf>

Transport for London (2006), *London Low Emission Zone Health Impact Assessment*

<http://www.tfl.gov.uk/assets/downloads/roadusers/lez/LEZ/health-impact-assessment.pdf>

UNECE (1998), "Convention on access to information, public participation in decision-making and access to justice in environmental matters". Done at Aarhus, Denmark, on 25 June 1998.

<http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/documents/cep43e.pdf>

SITES INTERNET

Site de la commission européenne

Commission Européenne. « Impact Assessment Guidelines ». 2009.

http://ec.europa.eu/governance/impact/key_docs/key_docs_en.htm

Commission Européenne. « Europe 2020 et la stratégie de croissance sur dix ans de l'Union européenne »

http://ec.europa.eu/europe2020/index_fr.htm

Livres blancs :

http://europa.eu/documentation/official-docs/white-papers/index_fr.htm

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2009:0147:FIN:FR:PD>

Sites internet consultés par pays

Belgique

http://www.luttepauvrete.be/chiffres_energie.htm

http://www.belgium.be/fr/actualites/2011/news_chiffres_2010_fonds_social_chauffage.jsp

<http://www.fondschauffage.be/>

http://economie.fgov.be/fr/consommateurs/Energie/Facture_energie/mesures_sociales_energetiques/

http://www.ibgebim.be/uploadedFiles/Contenu_du_site/Professionnels/Formations_et_s%C3%A9minaires/Liberalisation_marches_electricite_gaz_forma_09_%28actes%29/J1-ProcedureCoupureElec_Nl.pdf

<http://www.sibelga.be/fr/clients-protéges/en-pratique>

États-Unis

http://www.acf.hhs.gov/programs/ocs/liheap/program_statistics.html

http://alexandrie.droit.fundp.ac.be/GEIDFile/6955.pdf?Archive=193031391121&File=6955_pdf

<http://www1.eere.energy.gov/wip/wap.html>

http://www1.eere.energy.gov/wip/plans_implementation_results.html

http://www1.eere.energy.gov/wip/pdfs/wip_factsheet.pdf

http://www1.eere.energy.gov/wip/pdfs/sep_sharing_success.pdf

<http://weatherization.ornl.gov/publications.shtml>

<http://www.nyshcr.org/programs/weatherizationassistance/Providers.htm>

<http://www.nyshcr.org/>

<http://www.epa.gov/environmentaljustice/resources/policy/ej-rulemaking.html>

<http://www.epa.gov/environmentaljustice/resources/policy/>

France

<http://www.developpement-durable.gouv.fr/Le-tarif-de-premiere-necessite-TPN.html>

<http://www.developpement-durable.gouv.fr/Le-tarif-special-de-solidarite-TSS.html>

<http://www.anah.fr/habitermieux/habiter-mieux-dans-votre-departement.html>

<http://www.anah.fr/habitermieux/collectivites-territoriales/le-programme-habiter-mieux/comment-reussir-le-programme.html>

<http://www.anah.fr/habitermieux/collectivites-territoriales/le-rolé-des-partenaires.html>

<http://www.anah.fr/habitermieux/operateurs/la-necessite-de-levaluation-energetique.html>

Italie

HERA sustainability report 2010

http://bs.gruppohera.it/clienti/clienti_tariffe_bollette/tariffe_sociali/082.html

Rapport annuel 2011 de l'autorité énergétique italienne

http://www.autorita.energia.it/allegati/relaz_ann/11/Annual%20Report%202011%20EN.pdf

Nouvelle Zélande

<http://www.eeca.govt.nz/node/3107>

<http://www.energywise.govt.nz/about-energywise>

<http://www.decc.gov.uk/assets/decc/11/funding-support/warm-front/2747-warm-front-annual-report-2010-2011.pdf>

<http://www.energywise.govt.nz/funding-available/insulation-and-clean-heating/insulation>

<http://www.energywise.govt.nz/funding-available/do-you-qualify-for-funding>

Royaume Uni

www.parliament.uk/briefing-papers/SN06019.pdf

<http://www.uswitch.com/gas-electricity/guides/social-energy-tariffs/> <http://www.consumerfocus.org.uk/get-advice/energy/households/energy-tariffs-explained/social-tariffs>

The Poverty site:

<http://www.poverty.org.uk/80/index.shtml?2>

Transport of London:

<http://www.tfl.gov.uk/static/corporate/media/newscentre/archive/9123.html>

<http://www.tfl.gov.uk/roadusers/congestioncharging/6722.aspx>

<http://www.decc.gov.uk/en/content/cms/emissions/sap/sap.aspx>

<https://www.gov.uk/warm-front-scheme/overview>

http://www.london.gov.uk/media/press_releases_mayoral/reprieve-small-businesses-mayor-suspends-phase-three-low-emission-zone

<http://archive.defra.gov.uk/environment/quality/air/airquality/strategy/documents/air-qualitystrategy-vol1.pdf>

Pays Bas

<http://www.utrecht.nl/smartsite.dws?id=13353>

Espagne

<http://www.underconstructions.eu/estonoesunsolar-spain-2/>

L'ADEME EN BREF

L'Agence de l'Environnement et de la Maîtrise de l'Energie (ADEME) participe à la mise en œuvre des politiques publiques dans les domaines de l'environnement, de l'énergie et du développement durable. Afin de leur permettre de progresser dans leur démarche environnementale, l'agence met à disposition des entreprises, des collectivités locales, des pouvoirs publics et du grand public, ses capacités d'expertise et de conseil. Elle aide en outre au financement de projets, de la recherche à la mise en œuvre et ce, dans les domaines suivants : la gestion des déchets, la préservation des sols, l'efficacité énergétique et les énergies renouvelables, la qualité de l'air et la lutte contre le bruit.

L'ADEME est un établissement public sous la tutelle du ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie et du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche. www.ademe.fr



ADEME
20, avenue du Grésillé
BP 90406 | 49004 Angers Cedex 01

www.ademe.fr