



SUSPENS

Reconciling environmental and social goals in the transition towards a low-carbon society

Gerlinde Verbist^x, Tim Goedemé^x, Jean-Maurice Frère^{*}, Tom Bauler^δ, Grégoire Wallenborn^δ,
Petra Zsuzsa Lévy^x, Josefine Vanhille^x, Gertjan Cooreman^{*}, Aurore Fransolet^δ, Dimi Jottier^{*},
Sébastien Wolff^{*}.

^x Universiteit Antwerpen, Herman Deleeck Centre for Social Policy

^{*} Federal Planning Bureau

^δ Université libre de Bruxelles, Institut de Gestion de l'Environnement et d'Aménagement du
Territoire

Axis 5: Major societal challenges

Résumé en français

La transition vers une société à faible émission de carbone aura des conséquences économiques et sociales majeures. Alors que les objectifs environnementaux, sociaux et économiques sont traditionnellement poursuivis séparément et avec des instruments politiques distincts, le concept de développement durable (tel que développé par la « Commission Brundtland ») fournit un cadre utile pour caractériser les interrelations inhérentes à ces trois dimensions, et plus particulièrement entre les défis de redistribution (la dimension sociale) et les objectifs de faible émission de carbone (la dimension environnementale), et ceci dans un cadre de référence intergénérationnel qui tient compte du long terme. Le projet SUSPENS se concentre sur cet axe socio-écologique, en partant du constat que les coûts et les bénéfices des réponses politiques au changement climatique sont loin d'être distribués de manière neutre au sein de la population. L'objectif général du projet SUSPENS est de **mieux saisir les interrelations et les compromis potentiels entre les objectifs environnementaux et sociaux dans la transition vers une société à faible émission de carbone en Belgique**. Cet objectif général est divisé en objectifs spécifiques selon des perspectives théorique, méthodologique et empirique.

Sur le plan **théorique**, le projet SUSPENS (1) a rassemblé et discuté les divers volets de la littérature traitant des inégalités socio-environnementales et a visé à développer une conceptualisation multidimensionnelle cohérente des interrelations entre ces inégalités ; (2) a discuté des implications du rôle des ménages vis-à-vis des politiques environnementales, en utilisant décrit la théorie des pratiques ; (3) a élaboré un modèle pour comprendre la consommation des ménages ; (4) a contribué au développement d'un nouveau paradigme politique qui intègre les objectifs sociaux et environnementaux dans la conception des politiques. Sur le plan **méthodologique**, le projet a amélioré l'infrastructure de recherche existante (1) en construisant la base de données PEACH2AIR qui permet d'étudier les relations entre le revenu, la consommation et les émissions de gaz à effet de serre (et d'autres types de pollution atmosphérique, c'est-à-dire l'émission de particules, de gaz photochimiques et acidifiants) au niveau microéconomique des ménages afin d'évaluer conjointement les impacts distributifs et environnementaux d'une série de politiques socio-environnementales, (2) en utilisant de multiples études de cas pour analyser la manière dont diverses études de prospective énergétique réalisées pour la Belgique abordent les questions de justice. Sur le plan **empirique**, le projet SUSPENS a étudié les compromis possibles entre les dimensions sociale et environnementale de la transition vers une société à faible émission de carbone en (1) évaluant le contexte de gouvernance belge par rapport aux principes de justice ; (2) cartographiant la relation entre le revenu et d'autres caractéristiques des ménages, la consommation et les émissions de gaz à effet de serre dans la population belge ; (3) analysant les résultats sociaux et écologiques d'études de cas dans le domaine de l'alimentation, du logement et de la taxation du carbone. Dans ce qui suit, nous rendons compte des principaux résultats.

L'examen des études de prospective énergétique réalisées pour la Belgique révèle que les **questions de justice** ne sont guère abordées dans les analyses de transition vers une économie bas carbone. Les conflits et synergies potentiels entre les stratégies à faible intensité de carbone et les objectifs de justice sociale ne sont en effet pas pris en considération, ou seulement de manière très limitée, dans les analyses de scénarios examinées. Dans les cas où ces interactions sont prises en compte, nous constatons que l'analyse se limite souvent aux questions de justice distributive, tandis que la reconnaissance et la justice procédurale sont absentes de presque toutes les analyses. Une énorme quantité de littérature scientifique s'est développée autour des questions de justice sociale, climatique, environnementale et énergétique. Mais les connaissances produites aujourd'hui dans diverses disciplines scientifiques ne sont pas suffisamment confrontées et reliées entre elles. Les

mesures en faveur d'une transition vers une économie sobre en carbone restent trop souvent uniquement sous le sceau de l'innovation, comme mélange de technologie et de marché. Si nous voulons des politiques qui reflètent mieux tous les aspects de la réalité, il est essentiel de tirer parti de toute la gamme des connaissances disponibles. En termes de justice distributive, il semble naturel d'évaluer l'impact des programmes en prêtant attention aux 10 ou 20 % les plus pauvres de la population. Une bonne méthode consiste à écouter et à renforcer les acteurs et les associations qui représentent les personnes confrontées à divers problèmes sociaux, en particulier la pauvreté, lorsqu'il est difficile de mobiliser directement ces populations. Toutefois, une attention accrue portée aux plus pauvres ne doit pas faire oublier que les écarts de richesse sont particulièrement importants dans le dernier décile et surtout le dernier percentile. Dans la mesure où une société plus égalitaire est une société plus durable, il semble donc normal de développer également des politiques à l'égard des plus riches afin que le "plafond environnemental" ne soit pas franchi. Une politique basée sur des « corridors de consommation » vise à déterminer les besoins de base mais aussi des plafonds absolus (non négociables).

Notre analyse quantifiant **l'empreinte carbone de la consommation des ménages belges** confirme les tendances de la littérature internationale : les émissions moyennes de gaz à effet de serre par habitant sont fortement conditionnées par le niveau de vie. Après contrôle d'autres facteurs socio-économiques (taille du ménage, niveau d'éducation, statut professionnel, type de logement, région, âge, type de logement, région, âge du chef de ménage et statut de locataire), il semble qu'il y ait un découplage relatif entre le revenu et les émissions. Les émissions de gaz à effet de serre augmentent avec le revenu, mais de manière moins que proportionnelle car la part dans les dépenses totales des catégories de consommation les plus polluantes, à savoir « Énergie et logement » et « Alimentation », diminue avec le revenu. Cartographier (et continuer à monitorer) la contribution des différents groupes de la société aux émissions de gaz à effet de serre permet non seulement de comprendre la répartition inégale de la contribution au changement climatique, mais aussi de comprendre l'effet redistributif des politiques d'atténuation du changement climatique. Nous résumons maintenant trois cas pour lesquels nous avons fait une analyse exploratoire : logement, nourriture et taxe carbone.

Dans le domaine du **logement et de la consommation d'énergie résidentielle**, nous nous sommes concentrés sur l'efficacité énergétique et les programmes de rénovation des logements habités par des ménages vulnérables. D'un point de vue à la fois écologique et social, il est essentiel que les ménages ayant des moyens financiers limités puissent également réduire leur dépendance aux combustibles fossiles en se tournant vers des logements énergétiquement efficaces. La stratégie dominante de subventions et de primes ex-post pour les rénovations effectuées par les propriétaires ne suffit pas pour y parvenir. Des mesures politiques ciblées et coordonnées sont nécessaires pour rendre la rénovation énergétique accessible aux familles à faible revenu, car elles sont confrontées à des obstacles spécifiques à la rénovation énergétique. Ces obstacles sont différents pour les locataires sur le marché du logement privé, les locataires de logements sociaux et les propriétaires ayant des moyens financiers trop limités. Toutefois, divers projets pilotes ont montré qu'il est possible de surmonter ces obstacles, surtout lorsque la créativité et la motivation sont présentes. Ces projets montrent que des obstacles spécifiques nécessitent des actions spécifiques et que de bons résultats sont possibles si des modèles de préfinancement sont élaborés, si une assistance sociale et technique est fournie et si on s'appuie sur les dynamiques de quartier. La grande question reste de savoir comment ces initiatives, pour la plupart à petite échelle, peuvent être étendues et transposées à l'échelle régionale requise.

Pour étudier l'impact d'une **alimentation plus saine et plus durable** sur les émissions totales de gaz à effet de serre et la distribution sociale, nous avons utilisé la base de données PEACH2AIR, qui recense les sources d'émissions de gaz à effet de serre via un modèle input-output environnemental basé sur une seule région, à savoir la Belgique en 2014. Nous avons constaté que le niveau d'agrégation pour les coefficients de pollution indirecte de l'air des produits alimentaires est assez important, ce qui limite les possibilités d'une analyse de scénario à grain fin. Pour étudier l'effet d'un changement de régime alimentaire sur les émissions de gaz à effet de serre, il serait donc nécessaire d'utiliser un modèle inputs-outputs multirégional qui tient compte des différences entre les modes de production au niveau national et international. Des recherches plus approfondies devront montrer s'il est possible de développer davantage les modèles inputs-outputs multirégionaux avec une diversification encore plus détaillée au niveau des produits que notre modèle actuel à région unique, étant donné que les modèles multirégionaux ont tendance à agréger les données à un niveau plus élevé que les modèles à région unique.

Bien que limitée dans sa configuration – particulièrement dans la prise en compte des multiples effets indirects qu'une **taxe carbone** peut susciter – notre analyse empirique sur les effets directs de la mise en œuvre d'une taxe carbone sur l'énergie et les carburants en Belgique montre que la forte hétérogénéité de la population à faible revenu en termes de consommation d'énergie et de situation des revenus est un facteur critique à prendre en compte pour concevoir un régime efficace et équitable de taxe carbone et de dividendes. Même lorsqu'une grande partie des recettes collectées est recyclée, il demeure une très forte hétérogénéité au sein de la population à faible revenu en termes de gains ou de pertes. Cela implique que d'autres politiques doivent accompagner un tel régime, en donnant la priorité aux mesures qui réduisent la consommation d'énergie des ménages les plus vulnérables, en augmentant la qualité des logements et l'efficacité énergétique des habitations et des systèmes de chauffage. Cette analyse montre également qu'il est possible d'utiliser la base de données PEACH2AIR pour mieux comprendre cette hétérogénéité et pourrait donc être utile pour concevoir non seulement le régime de dividende fiscal, mais aussi pour mieux cibler les politiques d'accompagnement essentielles susmentionnées. Enfin, l'analyse montre que l'impact distributif d'une petite taxe sur le carbone de 10 EUR/tCO₂eq. serait très limité, ce qui signifie qu'il s'agit d'une mesure qui pourrait être mise en œuvre à titre d'essai, avec un risque relativement faible de mettre en péril la situation économique des ménages vulnérables. Cela pourrait permettre d'affiner le système avant que la taxe ne soit portée à un niveau plus important pour obtenir les effets souhaités de réduction d'émissions de carbone.

Enfin, un instrument important pour une politique climatique socialement juste est **la politique sociale « traditionnelle »**. Des prestations adéquates, un impôt progressif sur le revenu et des services publics efficaces sont des ingrédients essentiels à cet effet, qui peuvent contribuer à réduire les inégalités de revenus et la pauvreté. Avec une répartition initiale des revenus plus égale, les effets distributifs des mesures climatiques seront moins hétérogènes. Cela va généralement de pair avec un plus grand soutien à l'intervention (du gouvernement). Des mécanismes similaires ont également été explorés pour les collectifs dans la très vaste littérature sur les expériences liées aux biens publics. Une conclusion solide est que la collaboration entre les participants diminue à mesure que l'inégalité augmente dans les ressources allouées aux différents participants. L'inégalité rend plus difficile l'accord sur les contributions et la gestion des biens publics. L'analyse historique révèle également que des institutions fortes pour la redistribution et des institutions fortes pour relever les défis environnementaux ne sont pas indépendantes les unes des autres. Un État-providence fort n'est pas une condition suffisante pour une politique climatique adéquate, mais il semble que le fait d'éviter d'accroître les inégalités soit une condition nécessaire si nous voulons avoir une chance de limiter le réchauffement climatique à un niveau bien inférieur à 2°C.

En conclusion, nous constatons que le problème climatique est enraciné dans les inégalités sociales. Il existe une énorme inégalité dans les contributions au changement climatique et dans la vulnérabilité à ses effets, tant au niveau mondial qu'au sein des États-nations. Cette « double injustice » devient une « triple injustice » lorsque la politique climatique touche le revenu disponible des ménages pauvres relativement plus gravement par rapport à celui des ménages riches. Toutefois, l'apparent « trade-off » entre les objectifs sociaux et environnementaux ne se produit pas automatiquement, mais dépend dans une large mesure des choix de conception des mesures politiques. Cette observation ne peut pas non plus être un argument pour tempérer l'ambition climatique : en raison de leur plus grande vulnérabilité, les familles pauvres sont aussi les plus exposées aux risques climatiques qui s'intensifient. Le défi que doit relever la politique consiste donc à élaborer une politique climatique audacieuse de manière à pouvoir relever les défis sans accroître les inégalités. En fait, les multiples synergies entre la dimension sociale et environnementale de la durabilité indiquent que la transition vers une société neutre en carbone peut même être un puissant levier pour réduire les inégalités sociales et renforcer l'inclusion.

Vous pouvez trouver de plus amples informations sur le site web SUSPENS :

<http://suspens.net>