

LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE FRANÇAISE : DE L'ENLISEMENT À L'ENCASTREMENT

Éloi Laurent

OFCE, EMI de Sciences Po, Stanford University

Sans les impliquer aucunement dans ses analyses ni ses propositions, l'auteur tient à remercier Audrey Berry, Philippe Quirion, Jérôme Creel, Xavier Ragot et Paul Malliet pour leurs commentaires sur les versions antérieures de ce texte.

La transition écologique française ne manque pas d'ambition, elle manque de leviers. Ce n'est pas l'insuffisance de ses objectifs qui l'empêche de progresser, c'est l'absence d'instruments – efficaces et justes – à la hauteur des enjeux, en phase avec les réalités sociales du pays et intégrés aux politiques publiques nationales et territoriales. À 90 % inefficace aujourd'hui, la stratégie écologique française doit être profondément revue et corrigée.

Ce *Policy brief* propose dans cette perspective deux réformes générales et quatre réformes spécifiques. Il est d'abord proposé de reconnaître que la transition écologique est en réalité une transition sociale-écologique où les questions sociales et les défis écologiques s'entremêlent, ce qui implique de les traiter de concert. Il est ensuite recommandé de substituer au triptyque actuel « axes directeurs–indicateurs principaux–indicateurs secondaires » le triptyque « objectifs-problèmes-instruments ». Quatre chantiers social-écologiques sont étudiés à l'aune de cette méthode et autant de recommandations de politique publique sont formulées : Atténuer le changement climatique en combattant la précarité énergétique (Recommandation : instaurer une contribution climat anti-précarité énergétique) ; Réduire la pollution urbaine pour préserver la santé humaine (Recommandation : créer des zones urbaines de sécurité sanitaire) ; Promouvoir la qualité et la justice alimentaires (Recommandation : démocratiser la qualité alimentaire) et enfin Opérationnaliser la mesure du bien-être et de la soutenabilité (Recommandation : créer et institutionnaliser des indicateurs alternatifs d'orientation budgétaire).

Mots clés : Transition écologique, fiscalité carbone, pollution urbaine, justice alimentaire, indicateurs alternatifs de richesse.

La transition écologique française ne manque pas d'ambition, elle manque de leviers. Ce n'est pas l'insuffisance de ses objectifs qui l'empêche de progresser, c'est l'absence d'instruments — efficaces et justes — à la hauteur des enjeux, en phase avec les réalités sociales du pays et intégrés aux politiques publiques nationales et territoriales. À 90 % inefficace aujourd'hui, la stratégie écologique française doit être profondément revue et corrigée.

« La stratégie nationale de transition écologique » pour la période 2015-2020 a été adoptée le 4 février 2015. Elle comporte 9 axes stratégiques et 72 indicateurs de suivi. Le premier, et à ce jour le seul état des lieux de sa mise en œuvre, publié en 2017, révèle que sur les 22 indicateurs principaux, 93 % sont mal orientés, 57 % étant très mal orientés¹.

1. « Les indicateurs de la stratégie nationale de transition écologique vers un développement durable –État des lieux 2016 », CGDD, 2017.

2. Si l'on adopte une perspective plus large en prenant en compte les 28 indicateurs dont les données sont disponibles pour 2017 sur le site de l'Observatoire Climat-Énergie, on parvient à 70 % d'indicateurs mal orientés.

3. Cet échec n'empêche heureusement pas qu'au plan local les initiatives de transition écologique se multiplient (dans le domaine de l'énergie, de l'alimentation, des transports, etc.), souvent couronnées de succès.

Emblématique de ces errements, la transition énergétique, pourtant renforcée récemment par la « Stratégie nationale bas carbone » et la « Programmation pluriannuelle de l'énergie », est aujourd'hui en échec. Son premier bilan chiffré (*via* les données rassemblées par l'Observatoire Climat-Énergie) publié en septembre 2018, est sans ambiguïté : sur les neuf indicateurs principaux retenus pour le suivi de la transition énergétique par les pouvoirs publics, un seul est en 2017 conforme aux objectifs annoncés (avec des écarts pouvant atteindre plus de 20 %, comme dans le cas des émissions de gaz à effet de serre liées au secteur du bâtiment)².

En d'autres termes, à la lumière des données disponibles, la stratégie écologique nationale³ – à 90 % inefficace – doit être profondément revue et corrigée. Des diagnostics divers peuvent être faits de l'échec actuel, mais il serait en tout état de cause incompréhensible que le « grand débat national » ne débouche pas sur une réforme d'ampleur des moyens mis en œuvre pour réussir la transition écologique en France.

Ce *Policy brief* entend contribuer à cette réforme, structurelle s'il en est. Il avance l'idée que si la transition écologique est enlisée en France c'est parce qu'elle repose sur une logique déclarative de plus en plus irréaliste, les ambitions étant graduellement relevées à mesure que les objectifs sont manqués. Pour lui donner vraiment corps, il faut encadrer la transition écologique dans les réalités sociales et les politiques publiques. Une ambition ne suffit en effet pas à faire une transition. Celle-ci suppose certes de fixer un but à atteindre (l'état souhaité) mais aussi et surtout de caractériser précisément les problèmes à résoudre (l'état à dépasser) et de tracer un chemin de l'un vers l'autre (mobilisant des instruments de politique publique).

Il est d'abord proposé de reconnaître que la transition écologique est en réalité une transition sociale-écologique où les questions sociales et les défis écologiques s'entremêlent, ce qui implique de les traiter de concert. Il est ensuite plus précisément recommandé de substituer au triptyque actuel « axes directeurs–indicateurs principaux–indicateurs secondaires » le triptyque « objectifs–problèmes–instruments ». Quatre chantiers social-écologiques sont étudiés à l'aune de cette méthode et autant de recommandations de politique publique sont formulées.

1. Atténuer le changement climatique en combattant la précarité énergétique

La Stratégie nationale bas carbone (SNBC) publiée en décembre 2018 identifiait à juste titre comme enjeu central le prix des énergies fossiles. Elle a été rendue *de facto* caduque par la décision du gouvernement Macron-Philippe de suspendre la taxe carbone pour six mois en décembre 2018 dans le contexte de la révolte des « gilets jaunes » dont la cause première de rassemblement fut la hausse du prix des carburants (dont la fiscalité ne représente qu'une faible part).

Pour comprendre pourquoi il faut remettre l'ouvrage sur le métier, il importe de partir de la réalité du profil d'émissions de gaz à effet de serre (GES) de la France (tableau). On perçoit alors que le pays souffre d'un double problème, conjoncturel et structurel, en matière d'atténuation du changement climatique.

Tableau 1. Profil d'émissions de GES de la France, 1990-2017

MtCO ₂ e et %	1990	2014	2017	Problème structurel		Problème conjoncturel	
				1990-2017		2014-2017	
				Différence en volume	Différence en %	Différence en volume	Différence en %
Total	546,4	454	466,1	-80,3	-15	12,1	3
Transports	122,3	135,5	137,9	15,6	13	2,4	2
Bâtiments	91,4	84,3	91	-0,4	-0,4	6,7	8
Agriculture	93,8	89,5	88,4	-5,4	-6	-1,1	-1
Industrie	143,9	82,2	79,0	-64,9	-45	-3,2	-4
Production d'énergie	78,1	44,7	54,5	-23,6	-30	9,8	22
Déchets	17	18	15	-2	-12	-3	-17

Source : Observatoire Climat-énergie et calculs de l'auteur.

Le problème structurel se formule simplement : la France, bien qu'ayant réduit substantiellement ses émissions (en production et non en consommation) depuis 1990 (de l'ordre de 15 %, une performance moyenne parmi les pays de l'Annexe 1 du Protocole de Kyoto), ne parvient pas à contenir les émissions du secteur de transport, qui représente à lui seul 30 % des émissions (à 95 % provenant du trafic automobile : particuliers, utilitaires et poids lourds⁴). Ces émissions progressent de 13 % entre 1990 et 2017 alors même que les émissions de tous les autres secteurs reculent, parfois très fortement (les émissions du secteur industriel ont ainsi été quasiment divisées par deux en 25 ans⁵). Il faut donc se concentrer sur les émissions des véhicules automobiles pour réduire les émissions françaises de gaz à effet de serre à la hauteur des ambitions nationales et des objectifs européens et mondiaux.

Le second problème est plus conjoncturel : les émissions françaises repartent à la hausse depuis 2015, les années 2015-2017 formant la seule période depuis 1990 où l'on compte 3 années consécutives de hausse des émissions (les prévisions pour 2018 prolongent cette progression). Le secteur du transport est là aussi en cause, mais modérément : c'est le secteur de la production d'énergie qui explique surtout cette hausse (on note sur la période une forte hausse de la consommation finale d'énergie fossile, de 99Mtep à 105,91Mtep) et, dans une moindre mesure, le secteur du bâtiment.

Si la France entend contenir ses émissions de GES il lui faut donc trouver des solutions à ces deux problèmes. Le problème conjoncturel traduit l'ampleur de l'illusion d'une France dé-carbonée car nucléarisée : le pays doit s'engager véritablement dans le déploiement et la diversification des énergies renouvelables pour lequel elle accuse un retard considérable (elle est l'avant dernier pays de l'Union européenne quand on compare ses objectifs et ses réalisations en matière de part des énergies renouvelables dans la consommation finale d'énergie)⁶.

Le problème structurel appelle un traitement combiné reposant sur trois instruments de politique publique qui, ensemble, ont une efficacité maximale : des normes énergie-carbone plus ambitieuses et mieux contrôlées⁷ ; des investissements dans les transports collectifs à la hauteur du dynamisme urbain français et une fiscalité climat efficace et juste.

On se concentre ici sur ce dernier point, le plus important du point de vue des incitations⁸. Deux volets doivent être distingués pour souligner le retard français : les taxes et les subventions. Les dernières données de la Commission européenne¹ indiquent que la France a fortement augmenté ses subventions aux énergies fossiles au cours de la période 2008-2016 : d'environ 5 milliards à environ 8 milliards d'euros (plus de 35 % d'augmentation)⁹. Tous les autres grands pays européens ont baissé leurs subventions sur la même période. Selon d'autres modes de calcul, ces avantages anti-écologiques pourraient atteindre 12 milliards d'euros en 2018 pour la seule TICPE11².

4. Il importe de distinguer ici ce qui relève des déplacements des particuliers (qui représentent environ 55 % des émissions) et du transport de marchandises (les 45 % restant, qui se répartissent à part à peu près égale entre véhicules utilitaires légers et poids lourds).

5. Il faut toutefois noter l'importance de la « grande récession » dans l'ampleur de cette baisse totale sur la période, avec des émissions pour le secteur en chute de quasiment 20 MtCo₂ entre 2008 et 2009.

6. Cette part est de 16 % en 2016 pour un objectif de 20 % en 2020 (seuls les Pays-Bas font moins bien).

7. C'est l'objet des négociations en cours au sein des institutions européennes sur l'adoption des nouveaux standards d'émissions de CO₂ pour les véhicules légers à compter de 2020.

8. En particulier pour contrebalancer « l'effet rebond » observé dans les émissions liées au transport (au niveau français mais aussi européen), en dépit d'améliorations importantes dans les consommations de carburants et l'intensité carbonique de ceux-ci depuis 25 ans.

9. L'exonération de la taxe sur la consommation du kérosène pour le secteur de l'aviation représente à elle seule 3 milliards d'euros en 2017.

1. European Commission, 2018, Energy prices and costs in Europe.

2. Rapport Peyrol-Bouillon, janvier, 2019.

Sur le volet taxes, la France est également très mal positionnée par rapport aux autres pays de l'UE : elle est 26^e sur 28 pour ce qui est du poids de la fiscalité environnementale dans la fiscalité totale, avec 4,8 % (poids en léger recul entre 2004 et 2016), 24^e sur 28 pour ce qui est des taxes sur l'énergie (qui représentent 85 % de la fiscalité environnementale) et 26^e sur 28 pour ce qui est des taxes énergétiques sur les transports (là aussi en recul sur la dernière décennie).

3.

Au sens large, concernant le logement et la mobilité, voir E. Laurent (dir.), *Vers l'égalité des territoires – Dynamiques, mesures, politiques*, Rapports Publics - La Documentation française, 2013.

4.

Sur ce point, voir notamment Paul Malliet, « Les impacts de la fiscalité carbone sur les ménages : les Français, pas tous égaux devant les coups de pompe », *OFCE le blog*, 20 décembre 2018, <https://www.ofce.sciences-po.fr/blog/10664-2/>

5.

Audrey Berry, 2018, « Essais sur la précarité énergétique : Mesures multidimensionnelles et impacts de la fiscalité carbone. », Thèse de Doctorat, Ecole des hautes études en sciences sociales.

Il n'y a donc aucun mystère dans la fragilité de la performance climatique française depuis 1990 : la France connaît des émissions très dynamiques du secteur des transports parce qu'elle taxe trop faiblement le transport routier. Mais on ne peut ici échapper à un redoutable paradoxe : l'inégalité territoriale française³ rend l'usage de l'instrument le plus efficace et le plus sous-utilisé pour réduire les émissions de GES – la fiscalité carbone – extrêmement sensible socialement du fait de la précarité énergétique. C'est une des leçons de la crise des « gilets jaunes ».

Il n'y a pourtant pas de fatalité à la régressivité sociale de la fiscalité climat. La taxe carbone proposée en 2009 aboutissait à une redistribution de revenu aux trois premiers déciles de la distribution sur des critères non seulement de niveau socio-économique mais aussi de localisation (les zones rurales étant avantagées par rapport aux zones urbaines). La taxe carbone suspendue en décembre 2018, proportionnelle à la consommation d'énergie et ne prévoyant aucune compensation sociale, était quant à elle indéniablement inégalitaire⁴.

10.

Ce pourrait être un argument important lorsque la nouvelle fiscalité carbone, si elle devait voir le jour à l'issue du « grand débat national », sera examinée par le juge constitutionnel. Celui-ci avait en effet censuré la taxe carbone de 2009 au motif de la rupture d'égalité des citoyens devant la charge publique, considérant que les exonérations prévues à l'époque contrevenaient au but poursuivi par la taxe.

11.

Plus précisément, Audrey Berry montre qu'une taxe climat à 30,5 euros la tonne de CO₂ acquittée à 67 % par les ménages génère 6,6 milliards de revenus. Sur cette somme, 1,3 milliards servent à compenser socialement les 30 % de ménages les plus modestes (20 % des recettes). Restent 5,3 milliards d'euros.

12.

On se contente ici de tracer les grandes lignes de la réforme, dont de nombreux aspects devront être ensuite déterminés avec précision : maintien ou suppression des (multiples) exonérations, assiette, taux, lien avec la valeur tutélaire du carbone, instruments fiscaux (la contribution actuelle repose sur trois des quatre taxes intérieures de consommation), etc.

13.

Ce qui supposerait d'identifier précisément les ménages dans cette situation, ce que permettent également les travaux d'Audrey Berry.

Peut-on imaginer en France une réforme à la fois efficace et juste de la fiscalité climat susceptible de réduire fortement et durablement les émissions nationales ? Il en existe de nombreuses possibles, un certain nombre de variantes étant formulées actuellement qui visent toutes à articuler efficacité écologique et justice sociale. L'une d'entre elles a été récemment proposée par la chercheuse du CIRED Audrey Berry⁵ et son intérêt majeur est qu'elle se concentre sur la réduction du principal obstacle social à la mise en œuvre d'une nouvelle fiscalité climat : la précarité énergétique¹⁰. Berry montre en effet qu'une taxe carbone de 30,50€/tCO₂ introduite aujourd'hui en France sans compensation sociale fait augmenter la précarité énergétique (due au logement) de 6 %. En recyclant 100 % de ses revenus provenant des ménages (les deux tiers des revenus) sous forme de compensations sociales ciblées sur les ménages les plus pauvres, la même taxe peut contribuer à réduire la précarité énergétique de moitié. En recyclant seulement 20 % des revenus liés à la fiscalité climat, on pourrait réduire de 15 % la précarité énergétique (avec des transferts forfaitaires de l'ordre de 175 euros par an par ménage appartenant aux trois premiers déciles)¹¹. Ce faisant, la taxe générerait 5,3 milliards d'euros de recette additionnelles pouvant servir à réduire encore la précarité énergétique, cette fois du fait de la mobilité (une part pouvant également servir à financer la rénovation thermique des bâtiments dans laquelle la France accuse un retard important par rapport à son objectif de 500 000 logements rénovés par an).

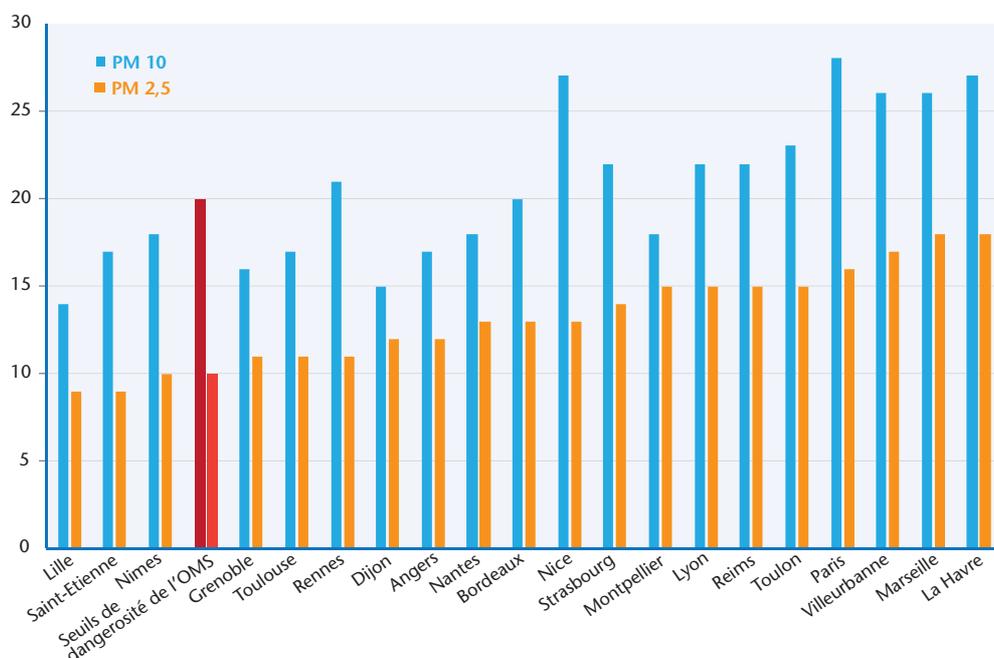
Recommandation : instaurer une contribution climat anti-précarité énergétique¹². Cette nouvelle contribution aurait pour double objet de réduire les émissions de GES des transports tout en faisant reculer la précarité énergétique. Sur la base du modèle proposé par A. Berry (2018), elle contribuerait à réduire la précarité énergétique du fait du logement et redistribuerait les recettes fiscales additionnelles aux ménages souffrant de précarité énergétique du fait de la mobilité¹³.

2. Réduire la pollution urbaine pour préserver la santé humaine

La pollution urbaine est un fléau mondial dont les conséquences en termes de mortalité et de morbidité se mesurent désormais précisément⁶. En France continentale, la pollution par les seules particules fines représente plus de 48 000 décès chaque année (dits évitables), soit environ 8 % de tous les décès, autant que la mortalité due à l'alcool¹⁴, correspondant à une perte moyenne d'espérance de vie à 30 ans de 9 mois⁷. Si l'on ajoute l'impact sanitaire de deux autres polluants atmosphériques majeurs (ozone et dioxyde d'azote), c'est environ 58 000 morts prématurées qu'il faut déplorer, soit de l'ordre de 10 % de l'ensemble des décès en France⁸.

Les villes françaises dépassent en effet dans leur grande majorité les seuils de sécurité de l'OMS en matière de pollution aux particules fines, 17 des 20 plus grandes villes françaises excédant les normes pour les particules PM 2,5¹⁵ pour l'année 2016 (dernières données disponibles, (graphique 1).

Graphique 1. La qualité de l'air dans les 20 plus grandes villes françaises en 2016 (exposition annuelle)



Source : OMS, mise à jour 2018.

À nouveau, deux problèmes doivent être bien distingués. Le premier tient à l'exposition annuelle à la pollution urbaine, le second à l'exposition journalière¹⁶. L'agglomération lilloise, où 1 700 personnes meurent prématurément de la pollution aux particules fines chaque année⁹, illustre bien l'utilité de cette distinction. Lille est la grande ville de France la moins polluée selon les mesures annuelles (graphique 1) mais elle est également la ville française la plus polluée du point de vue du dépassement des seuils sanitaires journaliers de PM 2,5 (pour l'année 2018, Lille a enregistré 67 pics de pollution contre 41 pour Paris).

Les solutions structurelles à ce grave problème de santé publique sont connues et expérimentées chez nos voisins européens. L'une d'entre elles consiste à créer dans les villes françaises des zones de faible émission en utilisant un système de vignette conditionnant l'usage des véhicules à leur niveau de pollution (Crit'Air), système mis en place à Paris et plus récemment à Grenoble. Les exemples de réussite de cette politique ne manquent pas¹⁷, comme celui de Berlin, qui a introduit à partir de 2008 ce système

6. Voir les évaluations de l'OMS. [https://www.who.int/fr/news-room/fact-sheets/detail/ambient-\(outdoor\)-air-quality-and-health](https://www.who.int/fr/news-room/fact-sheets/detail/ambient-(outdoor)-air-quality-and-health)

7. Source : Santé Publique France, « Impacts de l'exposition chronique aux particules fines sur la mortalité en France continentale et analyse des gains en santé de plusieurs scénarios de réduction de la pollution atmosphérique », M. Pascal, P. de Crouy Chané, M. Corso, S. Medina, V. Wagner, S. Gorla *et al.*, juin 2016.

8. Source : EEA, Air quality in Europe – 2018 report.

14. Autrement dit, l'inhalation forcée de particules fines cause au sein de la population française autant de décès que la consommation volontaire d'alcool.

15. Les plus petites particules mesurées et de ce fait les plus dangereuses pour le système respiratoire humain.

9. Source : Santé Publique France.

16. En plus de ses seuils de sécurité annuels (graphique 1), l'OMS recommande en effet de ne pas excéder une exposition de 25 µg/m³ moyenne sur 24 heures pour les PM 2,5 et 50 µg/m³ moyenne sur 24 heures pour les PM 10.

17.

En 2018 on compte 227 de ces zones dans l'Union européenne dont seulement 2 en France contre 108 en Italie et 83 en Allemagne.

18.

À cet égard, la France est encore très loin d'une sortie du diesel, en dépit d'immatriculations en net recul depuis que la fiscalité anti-écologique mise en place à la fin des années 1970 commence à être corrigée. Le parc automobile français des véhicules particuliers et utilitaires (celui qui pollue les systèmes respiratoires des habitants des centres urbains) est en 2017 diésélisé aux deux tiers (67 %), le nombre de véhicules particuliers diesel n'ayant reculé pour la première fois qu'en 2017 tandis que le nombre d'utilitaires diesel continue d'augmenter (Source : INSEE). L'alignement progressif de la fiscalité du diesel sur celle de l'essence se justifie donc pleinement.

19.

Une inégalité environnementale se traduit par une injustice sociale dès lors que le bien-être et les capacités d'une population particulière sont affectés de manière disproportionnée par ses conditions environnementales d'existence. Les conditions environnementales d'existence désignent, de manière négative, l'exposition aux nuisances, pollutions et risques, et, de manière positive, l'accès aux bienfaits environnementaux et ressources naturelles. Le caractère particulier de la population en question peut être défini selon différents critères, sociaux, démographiques, territoriaux, etc.

20.

LOI n° 2018-938 du 30 octobre 2018 pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire et une alimentation saine, durable et accessible à tous.

10.

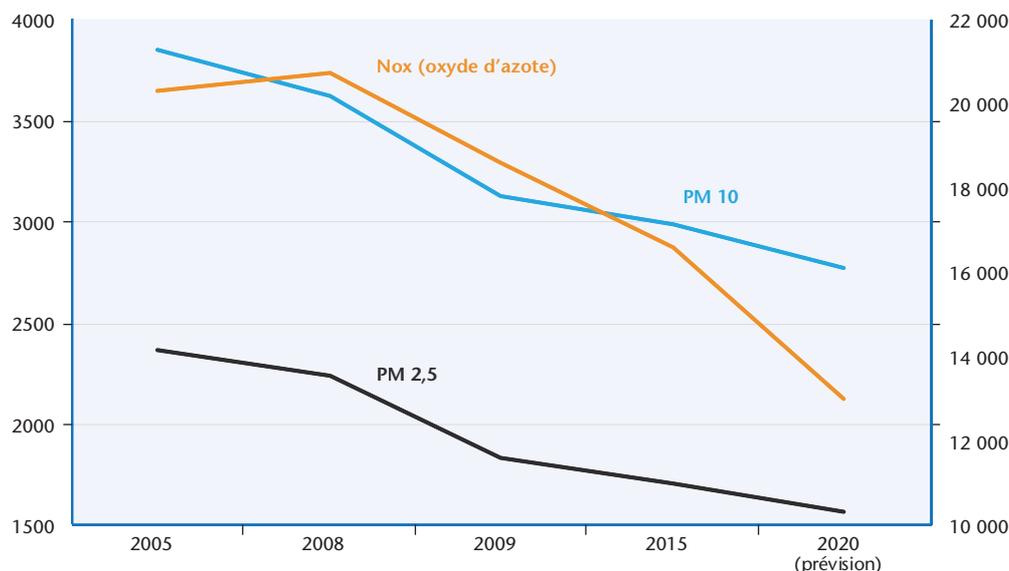
Sur cette question, voir É. Laurent, 2017, « Mesurer et réduire les inégalités environnementales en France » in Catherine Larrère, Les inégalités environnementales, Presses Universitaires de France.

11.

Voir Nicole Darmon, Gabrielle Carlin, 2013, « Alimentation et inégalités sociales de santé en France », Cahiers de Nutrition et de Diététique, vol. 48, n° 5, novembre, 2013.

avec succès (graphique 2). Les solutions conjoncturelles consistent à rendre légalement obligatoires les alertes au dépassement des seuils journaliers PM 2,5 (seules les PM 10 sont aujourd'hui concernées par les alertes) et à les assortir de mesures de restriction de la circulation automobile, tout en poursuivant l'alignement de la fiscalité du diesel sur celle de l'essence¹⁸. Cette mesure visant à limiter les pollutions locales aurait un effet collatéral positif sur la réduction de la pollution globale (les émissions de GES).

Graphique 2. Principaux polluants automobiles à Berlin, 2005-2020, en tonnes par an



Source : Ville de Berlin.

Recommandation : créer des zones urbaines de sécurité sanitaire. Accélérer les projets de « zones à faibles émissions » (Zones à Circulation Restreinte) en cours et les étendre aux 20 plus grandes agglomérations françaises ainsi qu'aux 50 villes les plus polluées aux particules fines PM 2,5 ; créer des mécanismes d'alerte pour les dépassements journaliers aux PM 2,5 entraînant une circulation alternée et des informations précises auprès de la population quant aux risques sanitaires encourus.

3. Promouvoir la qualité et la justice alimentaires

La justice environnementale consiste à repérer, mesurer et corriger les inégalités environnementales qui se traduisent par des injustices sociales^{19 10}. Elle articule deux thématiques majeures : l'importance des déterminants sociaux de la santé (les inégalités sociales de santé) et leur interaction avec les déterminants environnementaux, identifiés au moins depuis Hippocrate et dont on redécouvre l'importance depuis une trentaine d'années. La justice alimentaire relève donc de la justice environnementale dont elle est une des modalités. Cette question, abordée par les récents États généraux de l'alimentation mais laissée dans l'ombre par la loi qui en a résulté^{20 11}, concerne très directement la France et elle est un des impensés de la transition écologique nationale.

On peut le comprendre en partant de la question de l'inégale répartition des pathologies liées à l'alimentation. Parmi les Français, les études disponibles révèlent un écart de facteur 2 à 3 pour la plupart des pathologies en lien avec la nutrition, l'obésité et le diabète en particulier. L'étude Obépi (2012) montre que cette inégalité n'est pas sans rapport avec le statut socioéconomique : le pourcentage d'adultes obèses en France est 3,65 fois plus élevé dans les ménages ayant un revenu mensuel net inférieur à 900 € par rapport à ceux dont le revenu est supérieur à 5 300 €/mois.

De fait, à chaque étape de la vie, l'alimentation peut contribuer aux inégalités sociales de santé : lors de la grossesse, de l'allaitement, de l'alimentation infantine, de l'alimentation adulte, etc. C'est qu'il y a un lien direct entre santé et qualité nutritionnelle de l'alimentation. Un rapport récent de l'INSERM (2014) montre que l'alimentation des personnes de position socioéconomique défavorisée est caractérisée par de plus faibles apports en fruits et légumes, produits céréaliers complets, poissons, fibres, et en vitamines et minéraux. Les apports en énergie et en macronutriments (glucides, lipides, protéines) varient peu ou pas avec la position socioéconomique, notent les auteur(e)s, alors qu'ils ont connu des variations historiques importantes depuis un siècle en France.

La densité énergétique est en effet financièrement accessible du fait du faible coût des ingrédients des aliments riches énergétiquement et de leurs faibles coûts de gestion. En revanche, les aliments les plus nutritifs (et les moins chargés en nutriments négatifs) sont eux réservés aux classes sociales favorisées, et inversement (des résultats complétés par la dernière édition de l'étude sur les consommations et les habitudes alimentaires de la population française publiée en 2017 par l'ANSES²¹).

On peut donc distinguer au moins deux enjeux de justice alimentaire : l'accès aux aliments (c'est la question de l'importance du budget alimentaire, pour lequel existe un rapport de 1 à 2 entre les 10 % les plus riches et les plus pauvres) et l'accès à la qualité nutritionnelle (à ne pas confondre avec celle de la densité énergétique). Il est alors possible de définir « l'insécurité alimentaire » comme l'accès réduit ou culturellement peu acceptable à des denrées alimentaires adéquates (en termes de qualité, de quantité et de sécurité sanitaire), ou à un risque anormal de perdre cet accès. En France, 12 % des adultes (plus jeunes que les autres et en majorité des femmes) se trouvent en situation d'insécurité alimentaire. On a ici l'illustration de l'urgente nécessité d'atténuer une inégalité environnementale dont les conséquences sociales (en l'occurrence sanitaires) sont néfastes à la collectivité²².

Une première mesure pour réduire l'injustice alimentaire consisterait à mieux informer les consommateurs sur la qualité nutritionnelle des aliments qu'ils consomment, une autre à rendre plus accessible financièrement les meilleurs aliments aux catégories les plus modestes.

Recommandation : démocratiser la qualité alimentaire. *Rendre obligatoire et non plus optionnelle l'utilisation du « Nutri-score »²³. Appliquer le taux super-réduit de TVA de 2,1 % ou exonérer totalement de TVA un panier de produits alimentaires de première nécessité parmi les moins chers de leur catégorie et dont le Nutri-score est maximal (score A).*

4. Opérationnaliser la mesure du bien-être et de la soutenabilité

On s'interroge aujourd'hui à raison sur la nécessaire réforme de la comptabilité d'entreprise afin d'accélérer la transition écologique. Mais la réforme de la comptabilité publique (qui procède dans ses grandes lignes en France des règles de la comptabilité privée) est encore plus stratégique dans cette perspective. Certaines des recommandations proposées ci-dessus induisent en effet un coût économique apparent qui peut décourager les pouvoirs publics dès lors qu'ils ne prennent pas en compte dans leur décision ses coûts cachés. Les mesures qui visent à réduire la pollution atmosphérique urbaine auront ainsi un impact économique qu'il convient de mettre en regard, notamment, des économies en matière de dépenses de santé et de l'amélioration du bien-être résultant de l'allongement de l'espérance de vie qui en découleraient (cette comparaison mobilisant une analyse multicritères, loin du simplisme trompeur de l'analyse coût-bénéfice monétarisée).

Autrement dit, engager une véritable transition écologique suppose d'intégrer aux politiques publiques des instruments de mesure et de pilotage du bien-être humain,

21.

L'étude note en particulier que plus le niveau d'études et la catégorie socio-professionnelle sont élevés, plus les comportements sont proches des recommandations des autorités sanitaires en termes de consommations alimentaires (plus de fruits, moins de boissons sucrées), de statut pondéral (moins d'obésité) et d'activité physique (plus actifs).

22.

La question de la justice alimentaire est encore plus large que les aspects évoqués ici et inclut l'organisation des systèmes de production et de distribution agricoles, le rôle qu'y joue l'industrie agroalimentaire, la régulation des marchés et des prix, etc.

23.

Dans le cadre de la loi de Santé de 2016, le gouvernement français a recommandé la mise en place du Nutri-Score décrit comme « un logo à 5 couleurs apposé sur la face avant des emballages » qui « grâce à une lettre et à une couleur, informe les consommateurs sur la qualité nutritionnelle d'un produit ». « Chaque produit est ainsi positionné sur une échelle à 5 niveaux allant : du produit le plus favorable sur le plan nutritionnel (classé A) au produit le moins favorable sur le plan nutritionnel (classé E) » (Source : Programme national nutrition santé). Rendre obligatoire ce système soulèverait des questions de conformité au droit européen.

12.

Sur ces points, voir E. Laurent, 2018, *Measuring Tomorrow – Accounting for Well-being, resilience and sustainability in the 21st century*, Princeton University Press.

13.

« Vers une Europe durable en 2030 », février 2019.

24.

La Finlande a adopté en 2017 un objectif de soutenabilité (une Finlande neutre en carbone et respectueuse de l'usage des ressources naturelles) et un objectif de bien-être (une Finlande inclusive, juste et hautement qualifiée). Le budget 2019 doit intégrer ces deux objectifs aux choix d'allocation des ressources publiques en faisant obligation aux ministères finlandais de justifier leurs dépenses à l'aune de ces deux critères.

14.

Voir sur ce point les propositions récemment avancées par la Independent Commission for Sustainable Equality (ICSE), <https://www.progressivesociety.eu/publication/report-independent-commission-sustainable-equality-2019-2024>

15.

Voir Nicole Darmon, Gabrielle Carlin, 2013, « Alimentation et inégalités sociales de santé en France », *Cahiers de Nutrition et de Diététique*, vol. 48, n° 5, novembre.

16.

Éloi Laurent, 2017, *Inscrire les indicateurs de bien-être et de soutenabilité au cœur du débat budgétaire*, OFCE Policy brief, n° 14 / 29 mars.

aujourd'hui et demain¹². Il ne s'agit pas bien entendu de rajouter des indicateurs aux indicateurs, mais d'opérationnaliser les indicateurs de bien-être et de soutenabilité en les intégrant aux procédures budgétaires européennes, nationales et territoriales.

À ce jour, 23 pays ont déjà pris des mesures pour intégrer les indicateurs de développement soutenable des Nations Unies (ODS) dans leur procédure budgétaire. Mais la grande majorité sont des procédures de présentation, voire d'habillage de l'allocation existante des ressources publiques.

À cet égard, les propositions qui viennent d'être avancées par la Commission européenne¹³ montrent bien le risque de la « stratégie de la juxtaposition » : les indicateurs de discipline budgétaire en pourcentage du PIB continuent de gouverner les pays de l'UE et la zone euro, tandis que se développent dans un univers parallèle des indicateurs alternatifs qui sont en suspens dans la gouvernance européenne. Au contraire, par une logique d'intégration, il convient d'encadrer les indicateurs de bien-être et de soutenabilité dans la décision publique. En d'autres termes, il convient de s'équiper, non pas d'indicateurs de présentation budgétaire, mais d'indicateurs d'orientation budgétaire (en prolongeant et en approfondissant l'expérimentation finlandaise envisagée pour l'exercice budgétaire 2020)²⁴.

Au niveau européen, d'abord, tout reste à faire pour intégrer les indicateurs de bien-être aux procédures budgétaires. L'UE pourrait concevoir et organiser, au cours du semestre européen, un débat au Parlement européen et dans tous les parlements des États membres informé par les indicateurs de bien-être et de soutenabilité, orienté par les valeurs européennes et les priorités nationales visant à déterminer les choix budgétaires (européens et nationaux) au-delà des seuls critères de discipline fiscale¹⁴.

En France, l'information statistique donnée aux députés se résume au PIB et à ses composantes. Il ne serait pourtant pas difficile de sélectionner des indicateurs de bien-être dans des dimensions-clés pertinentes pour les finances publiques, en commençant par le niveau des inégalités, et d'intégrer ces indicateurs dans la procédure budgétaire afin qu'ils soient rendus publics et discutés avant le vote du budget afin d'informer les choix législatifs. Ces propositions, initialement formulées en mars 2017 dans un *Policy brief* de l'OFCE¹⁵, ont été reprises *in extenso* dans une proposition de loi¹⁶ récemment déposée visant à instituer un « conseil parlementaire d'évaluation des politiques publiques et du bien-être ». Il faudrait à présent que cette proposition soit portée par l'exécutif et adoptée par la représentation nationale.

Enfin, au niveau des villes françaises, il importe de permettre aux initiatives locales en matière d'indicateurs alternatifs d'orientation budgétaire de s'épanouir sans être empêchées par les règles comptables en vigueur. En l'état actuel du droit des collectivités territoriales, le rapport d'orientation budgétaire qui préside au débat d'orientation budgétaire et au vote du budget primitif est soumis aux règles de présentation de ce dernier (le non-respect de la présentation réglementaire du budget exposerait la commune à la censure du juge administratif). On pourrait imaginer une réforme de ce cadre, permettant un débat budgétaire orienté par des indicateurs de bien-être et de soutenabilité.

Recommandation : créer et institutionnaliser des indicateurs alternatifs d'orientation budgétaire. *Au niveau européen en orientant le débat budgétaire au Parlement européen à l'aide des indicateurs de bien-être de soutenabilité ; au niveau national, pour le vote du budget au Parlement ; au niveau municipal, en réformant les règles comptables de présentation des documents budgétaires* ■

Directeur de la publication Xavier Ragot

Rédacteur en chef du blog et des Policy briefs Guillaume Allègre

Réalisation Najette Moumimi - Mise en page : Claudine Houdin (OFCE).

Copyright © 2019 – OFCE policy brief ISSN 2271-359X. All Rights Reserved.