



**HAL**  
open science

## Construire une protection sociale écologique : des enjeux aux leviers d'action

Alix Barbier, Alexandre Berthe, Anaïs Henneguella, Lucile Marchand, Carine Ollivier, Pascale Turquet

### ► To cite this version:

Alix Barbier, Alexandre Berthe, Anaïs Henneguella, Lucile Marchand, Carine Ollivier, et al.. Construire une protection sociale écologique : des enjeux aux leviers d'action : Rapport final du projet ProS+Eco. Université Rennes 2; EN3S. 2023. hal-04212696

**HAL Id: hal-04212696**

**<https://hal.science/hal-04212696>**

Submitted on 20 Sep 2023

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

T12 - MUTUALITE ET ASSURANCES PRIVEES

# PROJET DE RECHERCHE PROS + ECO

## CONSTRUIRE UNE PROTECTION SOCIALE ÉCOLOGIQUE : DES ENJEUX AUX LEVIERS D'ACTION

RAPPORT FINAL - JUIN 2023

Alix Barbier  
Alexandre Berthe (CO-COORDINATEUR)  
Anaïs Henneguelle (CO-COORDINATRICE)  
Lucile Marchand  
Carine Ollivier  
Pascale Turquet





## **Avant-propos et remerciements**

Ce rapport a été coécrit par Alix Barbier, Alexandre Berthe, Anaïs Henneguelle, Lucile Marchand, Carine Ollivier et Pascale Turquet. Il est issu du travail conduit au sein de la convention de partenariat mise en place entre l'Université Rennes 2 et les partenaires de la Sécurité sociale.

Le projet de recherche Pros+Eco bénéficie du soutien administratif et logistique du laboratoire LiRIS de l'Université Rennes 2 et du soutien financier de l'EN3S, en collaboration avec la Cnaf, la Cnam, la Cnav, la CCMSA, l'Ucanss, la CNSA et l'Iheps.

Ce rapport a également bénéficié des nombreux entretiens qui ont pu être réalisés tout au long du projet. Nous remercions l'ensemble des personnes qui ont accepté de nous répondre dans ce cadre.

Les membres de l'équipe du projet de recherche souhaitent également remercier les membres du conseil scientifique du projet pour leur soutien et leurs remarques : Jacques le Cacheux (Université de Pau et des Pays de l'Adour), Eric Plottu (Ademe) et Mathilde Viennot (France Stratégie).

Les propos qui sont présentés dans le cadre de ce rapport sont de la responsabilité unique des auteurs et autrices. Le document n'est pas rédigé en écriture inclusive à la demande des financeurs du projet pour correspondre au format habituel de ces rapports.

Pour plus d'informations sur le projet de recherche ProS+Eco et l'équipe qui l'a mené, vous pouvez consulter le site <https://pros-eco.fr>.



# Table des matières

<b>Avant-propos et remerciements</b>	<b>3</b>
<b>Table des matières</b>	<b>5</b>
Table des illustrations	6
Table des tableaux	8
Table des encadrés	8
<b>Liste des sigles et des abréviations</b>	<b>9</b>
<b>Introduction générale</b>	<b>13</b>
<b>Synthèse des préconisations issues du rapport</b>	<b>17</b>
<b>Chapitre 1. Une protection sociale plus écologique : un objet multidimensionnel dont l'histoire reste à construire</b>	<b>25</b>
1-A. Penser les liens social-environnemental-économique : réflexions épistémologiques	25
1-B. Percevoir la multidimensionnalité de la protection sociale pour envisager son écologisation	30
1-B-1. Les six fonctions de la protection sociale	30
1-B-2. Organisations et fonctionnement de la protection sociale	40
1-C. Quels objectifs et quelles modalités pour une protection sociale écologique ?	45
1-C-1. Rendre écologique : qu'est-ce que cela signifie ?	45
1-C-2. Une protection sociale plus écologique : quelles modalités ?	49
1-D. La diffusion de la question environnementale au sein des organismes de protection sociale : un sujet émergent	57
1-D-1. L'environnement, un sujet non prioritaire en concurrence avec la délivrance de prestations sociales	58
1-D-2. L'environnement, un "non-sujet" dans la gouvernance de la protection sociale	62
1-D-3. L'environnement, un sujet déterminé par des préoccupations individuelles ?	65
1-D-4. Conclusion partielle : un sujet émergent en renforcement	67
<b>Chapitre 2. Quelles pressions environnementales du système de protection sociale ?</b>	<b>68</b>
2-A. Identifier les pressions environnementales associées à la protection sociale française	69
2-B. Quantifier les pressions environnementales associées à la protection sociale française	74
2-B-1. Pourquoi quantifier ? De la théorie à la protection sociale écologique	74
2-B-2. Comment quantifier ? Une diversité d'approches méthodologiques	79
2-B-3. Quoi quantifier ? Toutes les prestations ne se valent pas	80
2-B-4. Quantifier l'impact écologique de la protection sociale : vers des applications concrètes	86
2-C. Présentation des principaux résultats de la quantification : le cas des prestations sociales	89

2-C-1. Branche maladie	90
2-C-2. Branche Famille	92
2-C-3. Branche AT-MP	94
2-C-4. Branches vieillesse et autonomie	95
2-D. Conclusion : identifier et mesurer les pressions, des choix à faire nombreux	97
<b>Chapitre 3. Caractériser, lister, agir : identifier les leviers d'action pour construire une protection sociale plus écologique</b>	<b>98</b>
3-A. Caractériser les leviers pour une protection sociale écologique : une proposition de typologie	98
3-B Lister les leviers pour une protection sociale écologique : une proposition d'inventaire	102
3-C. Agir : 32 propositions pour une protection sociale à faible impact environnemental	105
3-D. Conclusion : Une vision commune du futur	145
<b>Chapitre 4. Études de cas : Focus sectoriels pour penser concrètement la protection sociale plus écologique</b>	<b>148</b>
4-A. Le numérique : une nécessité d'écoconception qui cache la réflexion plus large sur l'utilité et les usages du tout numérique	148
4-B. Le transport sanitaire : un marché particulier et des enjeux multi-échelles nombreux	154
4-C. Les crèches : gouverner avec prudence par les labels et accompagner la transformation du travail et des emplois	160
4-D. Conclusion : des analyses sectorielles indispensables	169
<b>Chapitre 5 - Synthèse des initiatives récentes reliant protection sociale et environnement</b>	<b>171</b>
5-A. Initiatives directement liées au projet ProS+Eco	171
5-B. Autres initiatives : un sujet en émergence	175
<b>Conclusion générale</b>	<b>179</b>
<b>Bibliographie</b>	<b>180</b>
<b>Annexes</b>	<b>188</b>
Annexe 1 - Exemples de "Fiche prestation"	189
Annexe 1-1 : Solvabilisation des médicaments	189
Annexe 1-2 : Prise en charge du mode de garde	190
Annexe 1-3 : Pension de retraite	191
Annexe 1-4 : Transport sanitaire	192
Annexe 2 - Fiches synthétiques pour les acteurs	193
Annexe 2-1 : Solvabilisation des soins hospitaliers et des cliniques privées	193
Annexe 2-2 : Solvabilisation des Ehpa / Ehpad	194
Annexe 2-3 : Prise en charge du mode de garde	195
Annexe 3 - Détails des enquêtes qualitatives réalisés depuis le démarrage du projet	196
Annexe 4 - Présentation de l'équipe du projet	197

## Table des illustrations

Figure 1 : L'enchevêtrement des sphères sociales, économiques et écologiques en économie de l'environnement

Figure 2 : L'enchevêtrement des sphères sociales, économiques et écologiques en économie écologique

Figure 3 : Niveaux d'exposition aux six types de pollutions étudiées sur l'ensemble du territoire métropolitain

Figure 4. Inégalités d'empreinte carbone : la vision moyenne par décile de niveau de vie, segmenté selon les postes de consommation

Figure 5 : Inégalités d'empreinte carbone : la dispersion au sein de chaque décile, et les variations entre urbain et rural

Figure 6 : Factures et taux d'effort de la fiscalité énergétique selon les quintiles et selon les territoires

Figure 7 : Les acteurs de la protection sociale

Figure 8 : Le concept des limites planétaires

Figure 9 : La multiplicité des liens entre protection sociale et environnement

Figure 10 : Le lien Social-Environnement avec une protection sociale-écologique intégrée

Figure 11 : Les Objectifs de développement durable de l'Agenda 2030 de l'Organisation des Nations Unies (ONU)

Figure 12 : Le concept One Health, une seule santé pour la Terre, les animaux et les hommes

Figure 13 : La théorie du donut

Figure 14 : Catégories d'activités liées aux prestations sociales

Figure 15 : Fiche prestation "Consultation médicale"

Figure 16 : État de la quantification sur l'ensemble des prestations sociales (en %)

Figure 17 : État de la quantification pour les prestations sociales de la branche Maladie

Figure 18 : État de la quantification pour les prestations sociales de la branche Famille

Figure 19 : État de la quantification pour les prestations sociales de la branche AT-MP

Figure 20 : État de la quantification pour les prestations sociales de la branche Vieillesse et Autonomie

Figure 21 : Fiche synthétique - Exemple de la prise en charge des frais pharmaceutiques

Figure 22 : La protection sociale : quel renouveau pour une "transition juste" ?

Figure 23 : Quel avenir pour une protection sociale éco-conçue ?

Figure 24 : Protection sociale écologique : modalités de mise en oeuvre et financement

## **Table des tableaux**

Tableau 1 : Typologie des inégalités environnementales

Tableau 2 : Comptes de la Sécurité sociale par branche et par type de prestations

Tableau 3 : Tableau de synthèse : Quoi quantifier et comment ?

Tableau 4 : Les empreinte carbone des prestations sociale de la branche maladie

Tableau 5 : Les empreinte carbone des prestations sociale de la branche famille

Tableau 6 : Les empreinte carbone des prestations sociale de la branche AT-MP

Tableau 7 : Les empreinte carbone des prestations sociale des Vieillesse et Autonomie

Tableau 8 : Le tableau Pros+Eco : identifier les leviers d'action pour une protection sociale écologique

Tableau 9 : Tableau de synthèse des impacts environnementaux et des leviers associés – Exemple de la prise en charge des médicaments (en 2018)

## **Table des encadrés**

Encadré 1 : Approche méthodologique du projet ProS+Eco

Encadré 2 : Typologie des inégalités environnementales

Encadré 3 : Mesurer les impacts environnementaux, qu'est-ce que c'est ?

Encadré 4 : L'exemple de la quantification du transport sanitaire par le Shift Project

Encadré 5 : Les scénarios de l'Ademe

## Liste des sigles et des abréviations

ACV : Analyses Cycle de Vie  
Ademe : Agence de l'Environnement et de la Maîtrise de l'Énergie  
AFD : Agence Française de Développement  
Amap : Association pour le Maintien d'une Agriculture Paysanne  
APL : Aides Personnalisées au Logement  
APL : Accessibilité Potentielle Localisée  
ARS : Agence Régionale de Santé  
AT/MP : Accidents du Travail et Maladies Professionnelles  
BEGES : Bilan d'Émissions de Gaz à Effet de Serre  
BIT : Bureau International du Travail  
Caf : Caisse d'Allocations Familiales  
Carsat : Caisse d'Assurance Retraite et de la Santé au Travail  
CCMSA : Caisse Centrale de Mutualité Sociale Agricole  
CDD : Contrat à Durée Déterminée  
CDI : Contrat à Durée Indéterminée  
CHU : Centre Hospitalier Universitaire  
CMEI : Conseillers Médicaux en Environnement Intérieur  
Cnaf : Caisse Nationale des Allocations Familiales  
Cnam: Caisse Nationale d'Assurance Maladie  
Cnav : Caisse Nationale d'Assurance Vieillesse  
CNLE : Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale  
CNSA : Caisse Nationale de Solidarité pour l'Autonomie  
Cog : Convention d'Objectifs et de Gestion  
Cop : Conférences des Parties (Conference of the Parties)  
CPAM : Caisse Primaire d'Assurance Maladie  
CPG : Contrats Pluriannuels de Gestion  
CPTS : Communauté Professionnelle Territoriale de Santé  
CSE : Comité Social et Économique  
CSMF : Confédération des Syndicats Médicaux Français  
CTI : Centre de Traitement Informatique

CTIP : Centre Technique des Institutions de Prévoyance  
Dares : Direction de l'Animation de la Recherche, des Études et des Statistiques  
Drees : Direction de la Recherche, des Études, de l'Évaluation et des Statistiques  
DSI : Direction des Systèmes d'Information  
DSS : Direction de la Sécurité Sociale  
Duerp : Document Unique d'Évaluation des Risques Professionnels  
EAJE : Établissement d'Accueil du Jeune Enfant  
EHPA : Établissement d'Hébergement pour Personnes Âgées  
Ehpad : Établissement d'Hébergement pour Personnes Âgées Dépendantes  
Ena : École Nationale d'Administration  
EN3S : École Nationale Supérieure de Sécurité sociale  
ESS : Économie Sociale et Solidaire  
FNAS : Fond National d'Action Sociale  
GES : Gaz à Effet de Serre  
Giec : Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat  
HCAAM : Haut Conseil pour l'Avenir de l'Assurance Maladie  
HCFiPS : Haut Conseil du Financement de la Protection Sociale  
HTNM : Hébergement Temporaire Non Médicalisé  
IHES : Institut des Hautes Études Scientifiques  
ILO : International Labour Organization  
Inrae : Institut National de la Recherche Agronomique Environnementale  
Insee : Institut National de la Statistique et des Études Économiques  
INSP : Institut National du Service Public  
IP : Institutions de Prévoyance  
Irdes : Institut de Recherche et de Documentation en Économie de la Santé  
ISBLSM : Institution Sans But Lucratif au Service des Ménages  
MSA : Mutualité Sociale Agricole  
MSP : Maison de Santé Pluriprofessionnelle  
OCDE : Organisation de coopération et de développement économique  
OIT : Organisation Internationale du Travail  
Ondam : Objectif National de Dépenses d'Assurance Maladie  
Onu : Organisation des Nations Unies  
Opco : Opérateur de Compétences  
PAI : Plan d'Aides à l'Investissement

PIB : Produit Intérieur Brut

PME : Petite ou Moyenne Entreprise

PLFSS : Projet de Loi de Financement de la Sécurité Sociale

Pnud : Programme des Nations Unies pour le Développement

PRG : Pouvoir de Réchauffement Global

RSE/RSO : Responsabilité Sociétale des Entreprises/Responsabilité Sociétale des Organisations

SDSI : Schéma Directeur des Systèmes d'Information

TMS : Troubles Musculo-Squelettiques

Ucanss : Union des Caisses Nationales de Sécurité Sociale

Urssaf : Union de Recouvrement des cotisations de Sécurité Sociale et d'Allocations Familiales

VSL : Véhicule Sanitaire Léger



# Introduction générale

“nous ne sommes ni préparés à ce qui nous attend ni aux surprises que nous réserve le changement climatique”

Hans-Otto Pörtner (co-président du Groupe 2 du GIEC), Interview au Monde, juin 2023

Le projet de recherche Pros+Eco cherche à apporter un regard nouveau sur une double crise. En premier lieu, une crise environnementale est à l'œuvre et s'exprime, particulièrement depuis les années 1950, par une accélération de la croissance des pressions environnementales dans le monde (Steffen et al., 2011). Cette crise conduit à la possible remise en cause de la vivabilité de la planète pour les générations futures, au premier rang desquelles les populations les plus précaires. En second lieu, la montée des inégalités dans de nombreux pays de l'OCDE (Piketty, 2015) laisse supposer l'avènement d'une crise sociale contribuant à une défiance de plus en plus forte envers la science et les pouvoirs publics. Dans ce contexte complexe et en mutation rapide, l'objectif de ce projet de recherche est de comprendre comment une protection sociale renouvelée peut participer à nos sociétés au XXI<sup>e</sup> siècle.

Ce rapport final présente les résultats auxquels l'équipe de recherche (présentée à l'annexe 4) est parvenue après un an et demi de travail autour de cette thématique, travail focalisé sur la façon dont le système de protection sociale français peut participer à et impulser la transition écologique et énergétique nécessaire. Ces recherches ont été menées à partir de différentes méthodologies (encadré 1) et sont au croisement de plusieurs disciplines (principalement l'économie et la sociologie).

Le présent rapport s'articule autour de cinq chapitres.

**Le chapitre 1 cadre notre objet d'étude.** Il précise le positionnement épistémologique de l'équipe de recherche, définit les termes du sujet, propose une réflexion autour de ce que pourrait être une protection sociale plus écologique et pose le constat de l'émergence tardive de l'enjeu environnemental au sein de la protection sociale.

**Le chapitre 2 porte sur l'identification des pressions environnementales des prestations sociales.** Il définit ce qui est entendu par la suite par “pression” et par “prestation” (en fixant un périmètre d'analyse précis), il présente la démarche d'identification des pressions, il analyse les principes de la quantification, discute sa pertinence, ses limites et donne ses principaux résultats.

**Le chapitre 3 identifie les leviers et les freins à la mise en place d'une protection sociale plus écologique.** Il commence par les identifier en les catégorisant dans un tableau, avant d'en proposer une liste à l'échelle des prestations. Il donne une série de 32 propositions

opérationnalisables au niveau inter-caisses et au niveau de chacune d'entre elles, avant d'aborder la question de la construction d'un récit commun.

**Le chapitre 4 présente trois analyses sectorielles afin de penser concrètement une protection sociale plus écologique.** Il s'intéresse au numérique, au transport sanitaire et à la labellisation, notamment appliquée aux crèches, en montrant comment les leviers à la réduction de leur impact environnemental peuvent être opérationnalisés.

**Le chapitre 5 revient sur les initiatives récentes liées à l'environnement se développant au sein de la protection sociale.** Il distingue les événements liés au projet de recherche ProS+Eco avant de s'intéresser aux autres initiatives qui montrent la volonté du secteur de se saisir de l'enjeu environnemental.

**Une synthèse des propositions issues du rapport est présentée à la suite de cette introduction générale,** afin de permettre aux lecteurs qui le souhaitent d'avoir un aperçu global et rapide des préconisations opérationnelles avancées par l'équipe de recherche.

#### **Encadré 1 : L'approche méthodologique du projet ProS+Eco**

La démarche méthodologique du projet ProS+Eco s'inscrit au croisement de deux axes de recherche :

- L'identification et la mesure des pressions environnementales exercées par le système de Sécurité Sociale.
- L'identification des freins et leviers au développement d'une protection sociale plus écologique.

Afin de répondre à ces deux objectifs, l'équipe de recherche a conduit une étude mobilisant des outils qualitatifs et quantitatifs sur une période d'un peu plus d'un an (septembre 2021 à novembre 2022).

La première étape a été la réalisation d'une revue de littérature scientifique composée d'articles portant sur les liens entre protection sociale et environnement. La littérature française et internationale sur le sujet est riche, et avons constaté que peu de travaux avaient jusqu'alors exploré la relation au cœur de notre projet, à savoir les impacts environnementaux de la protection sociale. Cette revue de littérature scientifique a été complétée par une revue de la littérature grise. Cette documentation a contribué à l'identification de caisses particulièrement engagées sur les questions environnementales et au repérage d'initiatives « vertes ». De plus, la consultation des sites internet des différentes caisses, couplée à des recherches menées sur le réseau social professionnel LinkedIn, a permis de dresser un répertoire comprenant l'ensemble des personnes en charge de la Responsabilité Sociétale des Organisations (RSO) ou de l'environnement au sein des

caisses nationales et locales, ainsi que l'intitulé exact de leur poste.

Une fois ce défrichage effectué, l'équipe de recherche a pu entamer une phase d'entretiens. Les personnes rencontrées au cours de cette période sont principalement en charge des questions environnementales au sein de leur organisme, qu'il s'agisse de leur coeur de métier ou d'une mission supplémentaire endossée en raison de leur appétence pour le sujet, ainsi que des directeurs de caisses locales, pour la majorité implantées sur le territoire breton. Ces entretiens semi-directifs avaient pour durée moyenne 1h30 et étaient généralement conduits par deux membres de l'équipe. Ils ont eu lieu en présentiel lorsque cela était possible, le contexte sanitaire nous ayant contraints à privilégier les conversations par Zoom ou par téléphone au cours des mois de décembre 2021 et janvier 2022.

En parallèle de la revue de la littérature et de ces entretiens, nous avons parcouru les différentes bases de données disponibles. À l'échelle de la protection sociale, dans une perspective globale, il n'existe pas de données suffisantes pour mesurer précisément les pressions environnementales exercées par les prestations sociales. Nous avons ainsi pu, ponctuellement, mesurer l'empreinte carbone de la solvabilisation de certains biens et services, même si cette identification souffre de certaines limites évoquées dans la suite du rapport (et en particulier de son chapitre 2).

Ces différentes étapes nous ont permis de tirer plusieurs conclusions. Tout d'abord, nous avons pu identifier dans le discours des acteurs les prestations jugées les plus polluantes et celles pour lesquelles il existe des leviers pour réduire leur impact environnemental. À partir de ces informations, nous avons décidé de réaliser des études de cas centrées sur certaines de ces prestations afin d'explicitier les freins institutionnels et opérationnels au développement de ces leviers. Plusieurs possibilités s'offrant à nous, nous avons effectué notre sélection en nous fondant sur les informations recueillies lors des entretiens pour envisager les enquêtes (contacts, accès au terrain, etc.) et en comparant la littérature disponible sur les différents sujets.

Notre choix s'est finalement porté sur le numérique, le transport sanitaire et l'accueil de la petite enfance : les focus correspondants sont présentés au chapitre 4 de ce rapport. Réaliser une étude de cas sur le numérique présentait plusieurs avantages : il s'agit d'une thématique concernant l'ensemble des organismes de protection sociale, plusieurs initiatives écologiques liées à ce thème avaient été portées à notre attention et il existe une littérature riche sur ce sujet. Peu de travaux scientifiques se consacrent en revanche au transport sanitaire, cependant nous disposons de suffisamment de littérature grise pour combler ce manque ainsi que la possibilité de rencontrer l'ensemble des acteurs intervenant dans la délivrance de cette prestation. Enfin, bien que les deux thématiques nous aient paru pertinentes dans le cadre de notre étude, nous avons dû opérer un choix entre un focus portant sur les aides à domicile et un autre sur l'accueil de la petite enfance. Nous avons opté pour ce dernier en raison de la littérature disponible (celle portant sur les aides à domicile étant moins fournie et orientée vers la sociologie des professions) et l'accès au

terrain (il nous semblait à l'époque plus aisé d'effectuer de l'observation dans les structures d'accueil).

Une fois les trois sujets d'étude de cas identifiés, nous avons cherché à entrer en contact avec des acteurs en lien avec ces différents secteurs, tout en poursuivant les entretiens « généraux ». Dans le cadre de l'enquête sur le numérique, nous avons rencontré plusieurs acteurs en charge de la question au sein des organismes nationaux et avons pu visiter trois Centres de Traitement Informatique (CTI) de l'Assurance Maladie. Ces entretiens et déplacements nous ont fourni nombre d'éléments et de pistes de travail intéressantes, même si nous regrettons de ne pas avoir pu échanger sur ce sujet avec les Directions des Systèmes d'Information (DSI) de chaque caisse. L'enquête sur le transport sanitaire s'est elle aussi avérée fructueuse car nous avons eu la possibilité d'échanger avec l'ensemble des acteurs impliqués dans la délivrance de cette prestation : Caisse nationale d'assurance maladie (Cnam), Centre Hospitalier Universitaire (CHU), Agence Régionale de Santé (ARS), fédération de transport sanitaire et entreprise de transport sanitaire. Nous aurions aimé réaliser davantage d'entretiens auprès des entreprises de transport, cependant nous avons été confrontés aux contraintes d'emploi du temps des ambulanciers et au contexte sanitaire compliqué de l'époque. Le même problème s'est posé dans le cadre de notre enquête sur les structures d'accueil de la petite enfance. Nous avons pu réaliser quelques entretiens institutionnels, mais certaines des structures ayant dans un premier temps accepté de nous rencontrer se sont vues contraintes d'annuler par la suite en raison de perturbations dans leur organisation du fait de la crise sanitaire.

Malgré ces quelques difficultés d'accès au terrain, nous avons dans l'ensemble réussi à réaliser les entretiens nécessaires au bon déroulement de notre étude. Au total, nous disposons de 41 entretiens semi-directifs menés entre les mois d'octobre 2021 et octobre 2022 et présentés dans le tableau récapitulatif de l'annexe 3.

En complément de ces entretiens semi-directifs, plusieurs événements ont marqué le cours du projet, permettant à notre équipe d'approfondir ses réflexions et contribuant à l'identification des activités générant des pressions environnementales et des leviers capables de réduire ces dernières, comme l'explique la partie 5-A. Dans une perspective de co-construction avec les acteurs de la protection sociale, le séminaire tenu le 2 septembre 2022 au site parisien de l'École Nationale Supérieure de la Sécurité Sociale (EN3S) a mis en lumière des éléments de grand intérêt quant aux représentations sociales de ces acteurs sur ces enjeux de transition écologique. La journée d'étude "La protection sociale, un outil de transition juste ?" organisée le 13 octobre 2022 à l'Université Rennes 2 a quant à elle produit des échanges de qualité sur des thématiques telles que l'avenir d'une protection sociale éco-conçue ainsi que son financement.

## Synthèse des préconisations issues du rapport

Ces 32 propositions pour une protection sociale à faible impact environnemental sont détaillées au chapitre 3 de ce rapport (à la partie 3-C). Elles comprennent à la fois des préconisations transversales à la Sécurité sociale dans son ensemble (propositions 1 à 11) et d'autres spécifiques à chaque caisse (propositions 12 à 32).

Les deux premières propositions que nous formulons découlent d'un constat d'interconnexion : il n'est pas possible de penser une protection sociale ayant un moindre impact écologique *toutes choses égales par ailleurs*. Celle-ci se positionne dans un moment de bascule où l'on passe de dispositifs environnementaux ciblés - taxes, marchés, etc. - qui pouvaient être conçus séparément du reste - à une mutation profonde de tout notre système social et économique face à l'impératif climatique et écologique.

→ **Proposition 1** : Incrire les changements à mettre en place dans un récit global qui renouvelle nos représentations de la couverture des risques sociaux.

La question du récit que s'approprient les acteurs est cruciale pour susciter de l'adhésion et pour permettre le plus rapidement possible les changements nécessaires. L'ensemble des agents de la protection sociale est concerné (et, à titre plus fondamental encore, ses dirigeants). Ce récit dépasse le cadre des organismes et nécessite de mettre en relation des parties prenantes multiples.

→ **Proposition 1.1** : *Penser ensemble la "fin du monde" (urgence écologique) et la "fin du mois" (urgence sociale) pour refonder le contrat social.*

→ **Proposition 1.2** : *Organiser un dialogue démocratique et interprofessionnel inédit, sous la forme d'un Grenelle de la "protection sociale écologique" ou d'une convention citoyenne afin d'associer le plus grand nombre à ces réflexions sur la protection sociale de demain.*

→ **Proposition 1.3** : *Penser la protection sociale de demain dans ce contexte d'incertitude sociale et de choix démocratiques forts à effectuer.*

→ **Proposition 2** : Participer à la création, au niveau national, d'un service transversal aux services publics chargé de leur apporter des compétences techniques.

Le principal obstacle à la mise en place de dispositifs écologiques au sein de la protection sociale concerne l'absence ou l'insuffisance de compétences techniques en son

sein, notamment parmi les décideurs et les décideuses. Cette question de l'expertise technique n'est pas propre - loin s'en faut - à la protection sociale. Pour cette raison, il convient de proposer la création d'un service transversal composé d'ingénieurs et d'ingénieures spécialisés dans le changement climatique et les atteintes à la biodiversité, qui puissent apporter des solutions concrètes relatives à l'énergie, aux bâtiments et à leur structure, à la mobilité et aux transports, à l'urbanisme et à l'aménagement, aux déchets, à l'économie circulaire, etc.

→ **Proposition 2.1** : *Repérer et faire émerger, dans l'ensemble des territoires, des exemples et des contre-exemples de bonnes / de mauvaises pratiques environnementales.*

→ **Proposition 2.2** : *Développer des synergies entre services publics.*

→ **Proposition 2.3** : *Proposer des indicateurs macrosociaux et macroéconomiques qui donnent sa juste place à la protection sociale et à son rôle dans la transformation écologique de nos sociétés.*

→ **Proposition 2.4** : *En attendant la création de ce service transversal, poursuivre la structuration de partenariats pertinents sur la dimension écologique.*

→ **Proposition 3** : Renforcer les politiques de RSO des organismes de Sécurité sociale en tant qu'organismes employeurs.

Cet aspect est susceptible de générer un puissant effet de levier, puisque le Régime général de Sécurité sociale comptait 300 organismes au 31 décembre 2020 et employait 146 322 salariés en contrat à durée indéterminée (CDI) et 10 499 salariés en contrat à durée déterminée (CDD). En particulier, la proposition 3.2 vise à renforcer l'approche *bottom-up* dans le management de la transition écologique et énergétique de la protection sociale.

→ **Proposition 3.1** : *Renforcer le réseau des "référénts RSO" en s'assurant de la clarté de leur mission et de leurs marges de manœuvre.*

→ **Proposition 3.2** : *Faire des agents de la Sécurité sociale des porteurs de la transition écologique.*

→ **Proposition 3.3** : *Continuer à penser les mobilités des agents des organismes de Sécurité sociale, et notamment la question de leur mobilité domicile-travail.*

→ **Proposition 4** : Renforcer les politiques de RSO des organismes de Sécurité sociale concernant la centrale d'achat et le patrimoine immobilier.

Cette proposition, au sujet de laquelle un travail important a déjà été structuré par l'Union des Caisses Nationales de Sécurité Sociale (Ucanss), fait partie des plus évidentes et immédiatement applicables. Elle repose souvent sur l'identification de verrous légaux qu'il s'agira de dépasser dans un futur proche.

→ **Proposition 4.1** : *S'assurer que chaque marché public géré par les organismes de Sécurité sociale intègre des conditionnements "verts" pour le choix des produits et des prestataires.*

→ **Proposition 4.2** : *Renforcer les plans de rénovations énergétiques des bâtiments de la Sécurité sociale (et choisir les bâtiments à conserver ou non dans ce contexte).*

→ **Proposition 4.3** : *Établir une stratégie groupée sur les énergies utilisées afin de participer à la promotion du développement de la production d'énergie verte locale et citoyenne.*

→ **Proposition 4.4** : *S'assurer d'une éco-conception des systèmes d'information de la protection sociale, en limitant au nécessaire les informations recueillies et stockées (par une gouvernance de la donnée), en simplifiant les procédures pour les assurés et en favorisant le développement de serveurs verts.*

→ **Proposition 5** : **Renforcer la formation initiale et continue des agents de la Sécurité sociale (et en particulier de ses dirigeants) autour de la transition écologique et énergétique.**

Les organismes de Sécurité sociale devront renforcer les actions de sensibilisation aux enjeux environnementaux auprès de leurs agents. Cela doit passer par la formation initiale et aussi par la formation continue des agents à tous les échelons (cette réflexion est déjà initiée, notamment avec la réforme de l'Institut national du service public (INSP) pour les cadres-dirigeants). Ces formations pourront présenter les écogestes, les actions individuelles, mais surtout les remettre en contexte avec les dimensions politiques, sociales et économiques du changement à opérer.

→ **Proposition 6** : **Développer et structurer l'expertise des organismes de Sécurité sociale sur les sujets environnementaux.**

La Sécurité sociale doit accompagner la montée en expertise de ses agents et de ses dirigeants, en recrutant en interne des conseillers et conseillères techniques sur le sujet de la transition écologique et énergétique, mais aussi en faisant prendre plus de poids à la thématique environnementale lors des négociations, ce grâce à différents outils opérationnels.

→ **Proposition 6.1** : *Recruter et former à l'expertise environnementale en interne.*

→ **Proposition 6.2** : Distinguer le développement de cette expertise interne d'une part des activités liées à la RSO d'autre part dans les organigrammes internes et le fonctionnement des organismes.

→ **Proposition 6.3** : Travailler à des guides et à des chartes concernant la manière de favoriser les projets environnementaux chez les acteurs-tiers (ménages, biens et services solvabilisés ou biens et services financés).

→ **Proposition 6.4** : Devenir une force motrice pour la construction d'outils d'aide à la décision pour les acteurs du secteur de la protection sociale.

→ **Proposition 7** : S'appuyer sur une expertise multi-échelle pour encourager les innovations autour de l'écologisation de la protection sociale à partir d'un Laboratoire *ad hoc*.

L'enjeu du renouvellement des organismes de la protection sociale pose plus largement la question des modes d'innovation au sein de ceux-ci, quel que soit le sujet. La création d'un Laboratoire des initiatives sociales-écologiques inter-caisses permettra de recenser l'ensemble des projets au niveau local, de les structurer, de les financer, de les évaluer et de les systématiser le cas échéant.

→ **Proposition 7.1** : Cataloguer et référencer les initiatives locales dans le secteur de la protection sociale en promouvant les liens national-local, évaluer leurs bienfaits et leur reproductibilité.

→ **Proposition 7.2** : Accompagner l'innovation par l'expérimentation au sein des caisses, comme chez les professionnels de chaque secteur.

→ **Proposition 7.3** : Établir un document unique de transition écologique et énergétique à l'échelle locale.

→ **Proposition 8** : S'appuyer sur des indicateurs multiples, et dépasser la simple réflexion par indicateur pour penser une protection sociale écologique cohérente et ambitieuse

L'objectif de transition écologique est multidimensionnel et la Sécurité sociale doit penser la réduction de l'impact écologique de son fonctionnement. Parmi ces multiples enjeux, des indicateurs chiffrés quantifiant les émissions de carbone pour agir est utile, mais n'est pas suffisant. De plus, il devient clair désormais qu'il faut agir pour une transition écologique et énergétique rapide sans attendre de savoir combien de CO2 exactement telle ou telle action permet d'éviter. Changer nos représentations semble alors urgent pour agir, ce d'autant plus qu'il convient de passer de politiques environnementales acceptables à des politiques environnementales intrinsèquement justes.

→ **Proposition 8.1** : *Promouvoir le recours à un large spectre d'indicateurs quand ils sont utiles tout en conservant un regard critique sur ceux-ci et en se permettant d'autres modes d'actions que le fonctionnement objectifs-résultats sur base d'indicateurs*

→ **Proposition 8.2** : *Dépasser la simple évaluation environnementale de la protection sociale en identifiant les perdants et les gagnants des changements mis en œuvre.*

→ **Proposition 9** : Réfléchir à la possibilité de financements nouveaux pour la protection sociale, dans un contexte de croissance faible voire nulle et de besoins croissants.

Si des objectifs environnementaux peuvent parfois se réaliser via des dispositifs gagnant-gagnant d'un point de vue économique et écologique, face à l'ampleur des modifications à effectuer des budgets complémentaires seront nécessaires pour réaliser la transition écologique et énergétique de la Sécurité sociale, ce d'autant plus que le réchauffement climatique risque d'aggraver les risques existants ou d'en faire apparaître de nouveaux.

→ **Proposition 9.1** : *Rendre lisible la différence entre les dépenses courantes et les dépenses d'investissement dans les budgets de la protection sociale.*

→ **Proposition 9.2** : *Accompagner la réouverture de discussions autour de la fiscalité environnementale.*

→ **Proposition 9.3** : *Identifier les exonérations de cotisations sociales qui pourront être conditionnées à des objectifs environnementaux dans les entreprises.*

→ **Proposition 9.4** : *S'assurer que les montants financiers gérés par les caisses soient placés sur des fonds ne finançant pas les énergies fossiles.*

→ **Proposition 10** : Porter de manière lisible et avec des financements associés les nouveaux objectifs concernant la soutenabilité, pour faire de la protection sociale un ambassadeur français de la transition écologique.

L'enjeu est également celui de la communication. Le système de protection sociale bénéficie d'une bonne image auprès de la population, et touche chaque français à plusieurs moments de sa vie. Il porte d'ores et déjà des valeurs de solidarité, mais devra renforcer sa voix et son propos au niveau des thématiques environnementales pour jouer sur cet important effet de levier.

→ **Proposition 10.1** : *Accompagner chaque caisse nationale et chaque organisme local dans la rédaction d'une liste d'objectifs sur les dimensions écologiques.*

→ **Proposition 10.2** : *Inciter chaque caisse à bâtir un discours concernant son engagement écologique et à le diffuser.*

→ **Proposition 10.3** : *Offrir aux assurés un service personnalisé leur permettant d'avoir accès sous un format de guichet unique à des informations sur l'amélioration de leur empreinte écologique.*

→ **Proposition 11** : Favoriser les relations inter-caisses et les relations avec d'autres acteurs, publics ou privés, pour penser différemment la protection sociale à partir de populations cibles.

Pour parvenir à une transition écologique et énergétique, mais aussi pour s'adapter aux conséquences du changement climatique, les organismes de protection sociale seront amenés à redéfinir en profondeur leur rôle et leurs relations aux usagers. Cela consiste en particulier à accompagner les populations cibles dans leurs transitions et dans l'adaptation aux conditions de vie futures.

Les mesures à mettre en place pour influencer les acteurs-tiers (ménages, pourvoyeurs de biens et services solvabilisés par la protection sociale, ou pourvoyeurs de biens et services financés par la protection sociale de manière directe) de la Sécurité sociale ont des aspects transversaux, mais la spécificité de chaque caisse et de son mode d'organisation conduit à développer également des propositions autonomes : nous les listons ici et les détaillons à la partie 3-C de ce rapport.

### **Propositions liées à la Caisse nationale d'assurance maladie (Cnam)**

→ **Proposition 12** : Organiser l'offre géographique de soin à l'aune des enjeux environnementaux.

→ **Proposition 13** : Accompagner le développement d'une expertise environnementale par les acteurs du secteur.

→ **Proposition 14** : Stimuler les réflexions concernant le médicament et les dispositifs médicaux plus écologiques.

→ **Proposition 15** : Proposer des outils transparents, en incluant l'objectif écologique, pour déterminer ce qu'il convient de privilégier entre téléconsultation et consultation physique.

→ **Proposition 16** : Tester de nouveaux dispositifs et assurer leur suivi *via* des expérimentations sur des critères environnementaux.

→ **Proposition 17** : S'appuyer, en coordination avec la Direction de la Sécurité Sociale (DSS) et les acteurs concernés, sur les conventions et la vie conventionnelle pour faire évoluer le secteur.

### Propositions liées à la Caisse nationale des allocations familiales (Cnaf)

→ **Proposition 18** : Accompagner les établissements partenaires dans leur transition écologique.

→ **Proposition 19** : Utiliser à plein les leviers de la sensibilisation des publics accueillis par les Caf et leurs partenaires.

→ **Proposition 20** : S'assurer que la lutte contre les passoires thermiques *via* le contrôle des APL porte ses fruits.

→ **Proposition 21** : Mettre en place des dispositifs très peu coûteux de diminution de l'impact environnemental des ménages défavorisés.

→ **Proposition 22** : Réfléchir à l'impact plus large des politiques de la Cnaf.

→ **Proposition 23** : Inclure dans l'action sociale une enveloppe sur la dimension écologique, de manière directe avec des projets dits "verts", mais aussi en promouvant les valeurs de coopération et l'intergénérationnel.

### Propositions liées à la Caisse nationale de l'assurance vieillesse (Cnav)

→ **Proposition 24** : Organiser des ateliers de sensibilisation aux pratiques écologiques auprès des seniors.

→ **Proposition 25** : Accorder des budgets complémentaires ponctuels pour déclencher des pratiques écologiques.

→ **Proposition 26** : Inclure dans l'action sociale une enveloppe sur la dimension écologique, en promouvant les valeurs de coopération et l'intergénérationnel.

### **Propositions liées à la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA)**

→ **Proposition 27** : Développer, pour le maintien à domicile, les modèles économiques de la fonctionnalité ainsi que le prêt et l'occasion.

→ **Proposition 28** : Renforcer le conditionnement des Plans d'Aides à l'Investissement (PAI) dans les Ehpad (Établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes).

→ **Proposition 29** : Inclure dans l'action sociale une enveloppe sur la dimension écologique, en promouvant les valeurs de coopération et l'intergénérationnel.

### **Propositions liées à la Mutualité sociale agricole (MSA)**

→ **Proposition 30** : Accompagner les mutations professionnelles des agriculteurs vers des activités moins polluantes pour leur santé et la santé de la population générale.

→ **Proposition 31** : Développer avec les agriculteurs de nouveaux dispositifs type Amap ou circuits courts pour promouvoir l'alimentation saine et locale dans la population générale.

→ **Proposition 32** : Faire de la MSA l'interlocutrice privilégiée des agriculteurs dans la transition écologique et énergétique.

# Chapitre 1. Une protection sociale plus écologique : un objet multidimensionnel dont l'histoire reste à construire

## Dans ce chapitre :

- Nous commençons par présenter notre **positionnement épistémologique** pour que le lecteur puisse comprendre d'où nous parlons d'un point de vue scientifique (**1-A**).
- Nous définissons les termes du sujet afin de mieux comprendre ce que signifie mettre en regard la protection sociale et l'écologie. Comme notre objectif est de comprendre **comment la protection sociale peut devenir écologique**, et non pas comment celle-ci peut être instrumentalisée pour mettre en oeuvre les objectifs écologiques, nous commençons, contrairement à ce qui est souvent fait, par revenir sur la définition de la protection sociale, ses fonctions et son organisation (**1-B**), avant de présenter une définition de ce que revêt la question écologique (**1-C-1**).
- Nous cadrans ensuite notre réflexion ultérieure, en commençant par apporter des éléments de réponse aux deux questions suivantes :
  - **Que signifie ou signifierait une protection sociale plus écologique ?** Nous proposons ici un panorama des différents liens existant entre protection sociale et enjeux écologiques. Nous étudions les objectifs d'une protection sociale plus écologique et ses modalités d'application (**1-C**).
  - **Pourquoi l'enjeu environnemental émerge-t-il aussi tardivement au sein de la protection sociale ?** Nous apportons plusieurs hypothèses de travail avant de mobiliser les entretiens menés durant nos recherches pour analyser en détail la réalité de l'évolution de la prise en compte de la dimension écologique par les organismes de Sécurité Sociale (**1-D**).

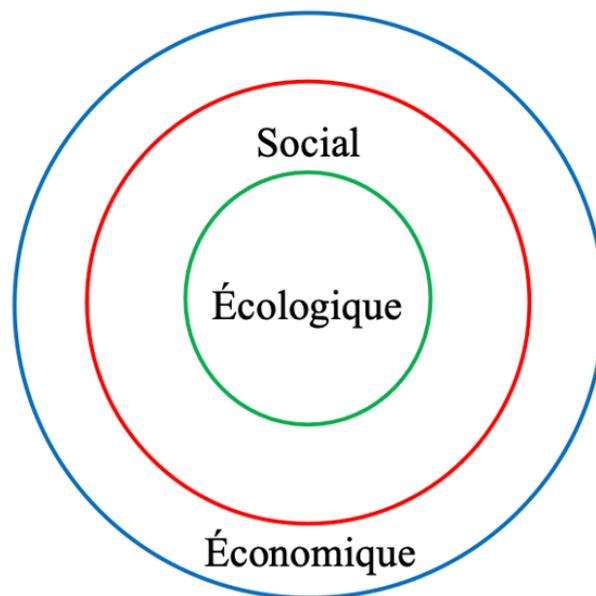
## 1-A. Penser les liens social-environnemental-économique : réflexions épistémologiques

La question environnementale a longtemps été traitée comme une sous-partie de la question économique en sciences sociales, et ce notamment par la science économique (dans les courants de pensée dominants dans ce champ). Si nous proposons ici de dépasser cette vision, il nous faut en amont rapidement la décrire.

Ce cadre peut être qualifié **d'économiciste** d'une part, en ce qu'il place la sphère économique, et notamment le marché, comme prépondérant dans nos sociétés et plus

globalement dans la biosphère, et de **mécaniste** d'autre part, dans le sens où une vision mécanique très inspirée des sciences physiques y est développée, laissant peu de place aux dimensions évolutives, holistes et institutionnelles des systèmes étudiés. L'environnement est alors considéré comme un oubli de la sphère économique, oubli qu'il s'agirait d'internaliser. Autour de cette conception s'est développé un champ entier de recherche: celui de **l'économie de l'environnement**. Dans celui-ci, l'enchevêtrement entre écologique-social-économique peut être représenté par la **figure 1**: l'économique inclurait une sous-partie qui serait la dimension sociale, qui inclurait à son tour la question environnementale.

**Figure 1. L'enchevêtrement des sphères sociales, économiques et écologiques en économie de l'environnement**



Source : Auteur.rices

Dans ce paradigme, différents aspects dominant :

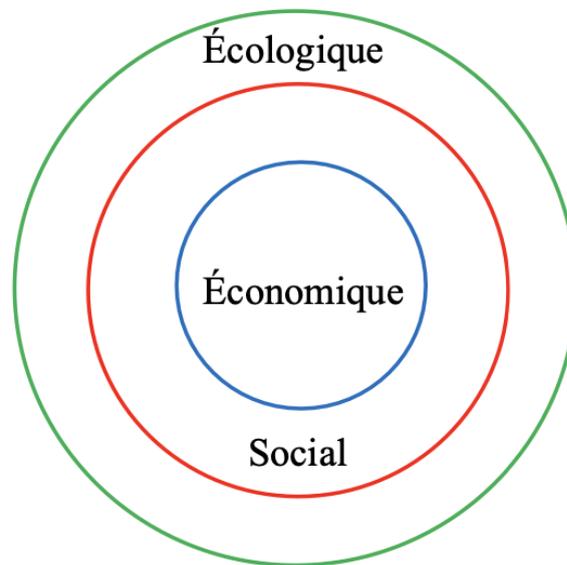
- Le **marché**, s'il est bien institué, est considéré comme un mode de gestion optimal pour l'allocation des ressources.
- Les **politiques publiques** sont généralement pensées comme instrumentales et a-institutionnelles. Il s'agit alors de définir le bon instrument politique pour résoudre la question environnementale, politique qui ne devra pas être enchevêtrée avec les autres dimensions de politiques publiques. Cette vision se heurte souvent à la réalité sociale et institutionnelle qui revêt une complexité bien supérieure et plus imbriquée que cette vision instrumentale.
- L'environnement se définit ici comme une **externalité**, c'est-à-dire comme une "situation où les décisions d'un agent économique affectent un autre agent sans que le marché n'intervienne" (Bontems et Rotillon, 2013). Une externalité fait partie de la catégorie plus large des "défaillances de marché", c'est-à-dire des situations où le marché ne parvient pas à remplir le critère d'optimalité susmentionné.

- Dans cette vision mécaniste, le rôle de **l'État** est relativement limité, puisqu'il doit intervenir comme un régulateur bienveillant. Il est défini comme un acteur extérieur, non pris dans le monde social, qui devrait mettre en place la politique optimale, celle qui permettrait de produire le plus de richesses en allouant le plus efficacement les ressources pour produire. L'État est, dans cette vision, utile lorsque le marché est défaillant, pour s'assurer que le marché fonctionne correctement, mais ne doit pas interférer avec la mécanique supposée vertueuse du marché. Les défaillances du régulateur sont ici peu considérées, telles que les défauts de surveillance, les actions du lobbying sur l'État, l'incapacité à sanctionner, ou encore la richesse que pourrait permettre d'atteindre d'autres approches que celle du marché. La régulation marchande reste par exemple difficilement compatible avec l'inclusion de principes de solidarité et d'actions pour une cause non individuelle, principes pourtant au cœur de ce qu'est la protection sociale.

Cette vision, bien que très utile pour, par exemple, définir d'éventuels niveaux de prix nécessaires à réguler par le marché les Gaz à Effets de Serre (GES), a montré ses limites, dans son incapacité à se transformer en politiques publiques concrètes et efficaces et que tout le monde pourrait accepter et s'approprier (industriels, citoyens, institutions publiques, etc.). Nous proposons de prendre ici **le contrepied de cette approche à plusieurs niveaux**. Ce contrepied est nécessaire, non pas parce que l'approche économiciste serait inutile, mais parce que les deux approches sont complémentaires pour offrir une vision globale de la problématique environnementale. En effet, la première cherche à identifier théoriquement comment un instrument optimal de politique environnementale exogène du corps social pourrait permettre de résoudre la crise environnementale ; la seconde cherche à percevoir comment le corps social existant pourrait se modifier pour inclure la dimension environnementale et rendre possible la mise en place de politiques de transition de haut niveau dans le contexte social et historique qui est le nôtre.

Notre approche repose ici principalement sur **trois corpus scientifiques** : la socio-économie écologique, l'économie institutionnaliste et la sociologie économique. L'utilisation de ces trois corpus nous permet de faire apparaître une vision différente de la question environnementale, que nous qualifierons d'ailleurs plutôt **d'écologique**, puisque dans cette vision le social, au même titre que les milieux vivants (ce que l'on appelle génériquement "l'environnement"), fait partie des écosystèmes en interaction. L'utilisation de ces trois corpus nous permettent de faire apparaître une vision différente de la question environnementale, que nous qualifierons d'ailleurs plutôt d'écologique, puisque dans cette vision le social fait partie des écosystèmes, et donc il s'agit d'un tout à étudier, l'écologique, plutôt que de considérer comme la question comme externe, comme extérieur à nous, c'est-à-dire, ce qui nous environne, et que nous pouvons alors appeler environnemental. Dans ce regard, l'enchevêtrement entre les trois sphères économiques, écologiques et sociales est différent, et l'écologique inclut le social qui à son tour inclut une sous-partie économique comme le montre la **figure 2**.

**Figure 2. L'enchevêtrement des sphères sociales, économiques et écologiques en économie écologique**



Source : Auteur.rices

Dans cette approche, il s'agit alors plutôt de considérer des limites que la dimension sociale du socio-écosystème ne doit pas dépasser, au risque de détruire les écosystèmes dans lesquels ces processus sociaux et économiques sont à l'œuvre. Les auteurs de l'économie écologique, et en particulier **K. Boulding (1966)**, considèrent que **l'économie doit ainsi passer d'une "cowboy economy" à une "spaceship economy"**.

*"Je suis tenté d'appeler l'économie ouverte l'économie du cow-boy', le cow-boy étant le symbole des plaines illimitées et également associé à un comportement téméraire, d'exploitation, romantique et violent, qui est caractéristique des sociétés ouvertes. L'économie fermée du futur pourrait être appelée de la même manière l'économie de l'homme de l'espace, dans laquelle la terre est devenue un seul vaisseau spatial, sans réservoir illimité de quoi que ce soit, que ce soit pour l'extraction ou la pollution, et dans laquelle, par conséquent, l'homme doit trouver sa place dans un système écologique cyclique qui est capable de reproduire continuellement la forme matérielle, même s'il ne peut échapper aux apports d'énergie."*<sup>1</sup>

Cette vision de l'économique, comme contraint dans un espace donné, oblige nécessairement à inclure dans les réflexions la question de l'éventuel état stationnaire ou même de la décroissance de la sphère économique. Au delà du passage de la question de l'optimalité à la question de l'échelle de l'économie dans la biosphère, cette approche "écologique" se distingue de l'approche "économiste" sur de nombreux aspects, dont nous reprenons ici les plus centraux pour ce projet de recherche<sup>2</sup> :

<sup>1</sup> Traduction par les auteurs du rapport.

<sup>2</sup> Pour une description dans le détail des distinctions entre approche d'économie de l'environnement et d'économie écologique, voir Van Der Bergh (2001).

- Le **marché** n'est pas ici considéré comme le seul mode de régulation potentiel d'une question environnementale, mais plutôt comme un mode d'organisation parmi d'autres, mode d'organisation qui peut être retenu ou non en fonction de sa pertinence à une question donnée.
- Les **politiques de transition** conduisent à des changements institutionnels, dont la mise en place est sujette à des contraintes de sentier qu'il s'agit d'identifier d'un point de vue socio-historique. Ces politiques sont donc pensées d'un point de vue systémique et institutionnel.
- Les **systèmes** choisis pour la mise en place d'une politique plus écologique ne sont pas neutres de valeur. Chaque modification des systèmes sociaux et économiques met en jeu des conflits de valeur et des conflits d'intérêt. Suivant le système social préexistant à l'enjeu environnemental, et les rapports de force associés, les modifications possibles du système ne seront pas les mêmes. Au-delà de l'optimalité, la question posée est alors celle de la **faisabilité** du changement institutionnel à mettre en place. La taxe carbone voulue avant la crise des gilets jaunes était peut-être optimale d'un point de vue économique, ce qui reste à prouver, mais sa mise en place était impossible dans le contexte social identifié.
- **L'État** est un acteur de nos sociétés parmi d'autres, qui a un rôle spécifique, mais dont les conditions de fonctionnement sont influencées par les acteurs sociaux. Le poids du lobbying, de la démocratie sociale ou encore des élections est donc à intégrer dans ce type d'analyse.
- La question écologique n'émerge pas *ex nihilo*, elle s'appuie sur les **structures sociales** déjà existantes. Dans ce cadre, notre rapport social à l'environnement est l'un des rapports sociaux fondamentaux au sein de nos sociétés. Ce rapport social devient de plus en plus prédominant par rapport aux autres rapports sociaux fondamentaux, comme le rapport entre capital et travail dans la production. Il s'agit alors de voir comment l'inclusion de la dimension écologique fait muter les autres dimensions de nos sociétés, et non de définir des politiques environnementales exogènes. La question est celle de la mutation de nos systèmes sociaux et de nos systèmes productifs, et pas une question instrumentale de politique environnementale. Cette approche est d'autant plus pertinente que la question écologique prend une place de plus en plus importante. Pour preuve, la question n'est plus celle d'un Ministère de l'environnement avec des capacités étendues, comme il y a quelques années, mais celle de l'inclusion d'une feuille de route écologique dans l'ensemble des ministères pour transformer dans son ensemble nos systèmes sociaux et productifs. Une politique écologique ne peut donc pas être pensée en dehors du contexte du pays qui est étudié et les changements pertinents ne sont probablement pas les mêmes en France qu'ailleurs<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> Pour une analyse des changements dans des contextes de pays des Suds, voire Berthe et al. (2022). Dans ces contextes, les systèmes de protection sociale étant beaucoup moins développés, les contraintes de sentiers associées sont moins fortes. Néanmoins, d'autres aspects sont importants dans ces contextes, comme la prise en compte des solidarités communautaires et familiales, solidarités que la mise en place de systèmes de politiques environnementales purement exogènes pourrait détruire.

Le projet de recherche ici développé s'appuie donc sur trois dimensions:

**1. Une compréhension de la construction historique de la protection sociale et de la façon dont la protection sociale peut se mettre à inclure la dimension écologique,**

**2. Une capacité à chiffrer les évolutions nécessaires en matière de réduction des pollutions de notre système de protection sociale, tout en comprenant que ce chiffrage est un phénomène social parmi d'autres qu'il s'agit de mobiliser tout en percevant ses limites,**

**3. Une analyse socio-économique des changements institutionnels à mettre en œuvre et des freins et leviers existants à leur réalisation, en s'appuyant sur les méthodes les plus classiques de la socioéconomie et notamment la réalisation d'entretiens à multiples échelles auprès des acteurs qui seront concernés par les transformations à mettre en œuvre.**

Commençons par analyser les principaux attributs de notre système de protection sociale et la manière dont la question écologique y est pour le moment pensée. Nous choisissons une perspective différente, puisque nous ne partons pas de la nouvelle dimension écologique pour comprendre comment la protection sociale pourrait s'y conformer et y être intégrée, mais plutôt des spécificités de la protection sociale elle-même.

## **1-B. Percevoir la multidimensionnalité de la protection sociale pour envisager son écologisation**

Avant de développer le propos, il faut travailler sur la multi-dimensionnalité de ce que recouvre la protection sociale. Il nous semble à ce titre que deux approches pour délimiter la protection sociale sont en concurrence, l'une s'appuyant sur les fonctions de la protection sociale (**1-B-1**), l'autre sur les organisations et les acteurs de la protection sociale (**1-B-2**).

### **1-B-1. Les six fonctions de la protection sociale**

Pour qualifier la protection sociale, nous pouvons d'abord nous référer à la manière dont le droit français le présente. Ainsi **G. Cornu (1987)** dans son ouvrage *Vocabulaire Juridique* le définit comme "un ensemble de mesures par lesquelles la société entend protéger les individus contre les risques sociaux". Cette définition permet d'identifier clairement le premier rôle de la protection sociale, notamment en France (Fonction 1).

→ **Fonction 1. Une fonction première de couverture des risques sociaux pour toutes et tous.**

Les risques sociaux sont des risques particuliers, qui empêchent lorsqu'ils apparaissent de maintenir pour la famille concernée des moyens convenables d'existence et la sécurité matérielle, comme le précise le préambule de la Constitution de 1946<sup>4</sup> : "tout être humain, qui en raison de son âge, de son état physique, ou mental, de la situation économique, se trouve dans l'incapacité de travailler a droit d'obtenir de la collectivité des moyens convenables d'existence" (al. 11). Reste ensuite à définir collectivement les risques sociaux. Nous pouvons ici retenir la liste proposée dans l'ouvrage de **J.-C. Barbier** et al. (2021) sur le système français de protection sociale : "maladie, vieillesse, handicap, accidents du travail - maladies professionnelles (AT-MP), chômage, maternité, pauvreté, exclusion sociale". Cette liste des risques sociaux n'est pas incluse dans la définition même du risque social, mais elle est la résultante d'un **compromis obtenu dans une société donnée**.

Cette définition mouvante du terme de "risque social" est à la fois une force, puisque la liste est évolutive et peut se modifier lorsqu'un nouveau risque est considéré collectivement comme social, mais également une faiblesse, puisque l'existence même d'un risque qualifié de social peut toujours être remise en cause. L'extension de cette liste est donc souvent proposée pour inclure d'autres dimensions : "des moyens convenables", par exemple en proposant de dépasser la dimension monétaire ; l'obtention d'une alimentation suffisante ou d'autres sources de risque comme l'existence d'une source environnementale des risques sociaux qu'il faudrait traiter séparément ; l'identification d'un risque nouveau spécifique, comme le risque de dépendance qui a récemment été ajouté à la liste des risques sociaux à prendre en charge.

Au sujet de cette idée de moyen convenable d'existence, il est à noter que l'objectif de la protection sociale, n'est pas de les garantir dans n'importe quelles circonstances, mais bien dans les cas où, pour reprendre la citation précédente, l'individu "se trouve dans l'incapacité de travailler". Nous retrouvons ici l'idée au cœur de la protection sociale française que cette solidarité envers celles et ceux qui connaîtraient des risques sociaux viendrait de l'incapacité au travail pour ces populations concernées. **La protection sociale française se structure donc autour d'une solidarité par le travail**, ou encore professionnelle, même si des mécanismes de solidarité nationale sont également présents et parfois fournis par les organismes de sécurité sociale. Les indemnités perçues dans le cadre de l'inflation croissante actuellement sont, par exemple, en partie versées par la Caisse d'Allocation Familiale. L'objectif premier est de couvrir les risques sociaux pour les personnes qui n'auraient pas la capacité de travailler, la question sous-jacente étant ensuite de se demander pourquoi le faire. Cette réflexion permet d'identifier des fonctions sous-jacentes de la protection sociale.

D'abord, la première fonction sous-jacente que nous pouvons identifier est évidente : il s'agit d'éviter que des personnes, ou des familles entières, se retrouvent dans une situation de précarité trop importante (Fonction 2).

---

<sup>4</sup> Nous reprenons ici les citations proposées dans l'ouvrage de Francis Kessler *Droit de la protection sociale* paru chez Dalloz (2020). Cet ouvrage a été structurant pour la rédaction de cette partie et nous remercions l'auteur pour la clarté de son propos.

→ **Fonction 2. L'organisation d'une partie de la redistribution, celle fondée sur la couverture des risques sociaux afin d'éviter l'apparition d'inégalités et/ou de pauvreté qui seraient considérés inacceptables, injustes, ou intenable.**

Cette fonction est importante et nous intéresse au premier chef, puisque la question du lien entre la pauvreté ou les inégalités et les enjeux environnementaux est aujourd'hui de plus en plus posée. À ce sujet, le concept d'**inégalités environnementales**, tel que défini par exemple par **Berthe et Ferrari (2015)**, peut être un point structurant pour discuter des liens entre questions sociales et questions écologiques (**encadré 2**).

### **Encadré 2. Typologie des inégalités environnementales**

La question des inégalités environnementales est profondément **multidimensionnelle** puisqu'elle concerne toutes les inégalités sociales qui sont relatives à des dégradations de l'environnement ou à des prélèvements de ressources. Les inégalités environnementales sont *a minima* de quatre types, comme le montre la proposition de typologie du tableau ci-dessous.

**Tableau 1 : Typologie des inégalités environnementales**

	<b>Subies</b>	<b>Causées</b>
<b>Politiques environnementales</b>	Conséquences distributives des politiques environnementales	Inégalités dans la participation à la mise en place de politiques environnementales
<b>Conditions environnementales</b>	Inégalités environnementales <i>stricto sensu</i>	Inégalités écologiques (au sens de Durand et Jaglin)

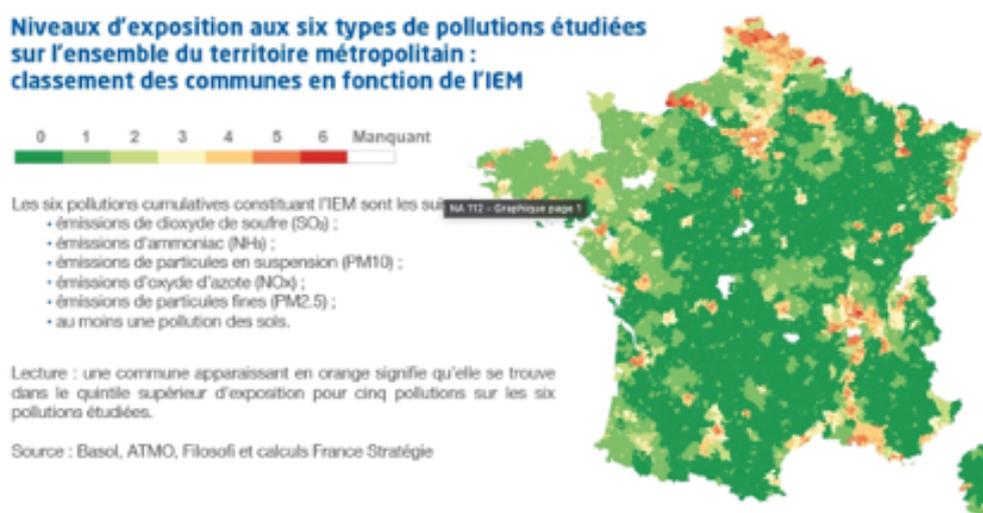
**Source :** Auteurs, librement adapté de Berthe et Ferrari (2015)

Le tableau 1 montre que les inégalités environnementales se différencient sur deux aspects. D'abord, en colonne, les inégalités environnementales peuvent provenir soit de ce que les individus ne subissent pas de la même manière les conséquences des politiques et des conditions environnementales dans lesquelles ils vivent, soit du fait que les individus ne contribuent pas de la même manière aux politiques et aux conditions environnementales dans lesquelles nous vivons. Ensuite, en ligne, les inégalités environnementales se structurent autour de deux aspects, les conditions environnementales d'existence, qui peuvent être plus ou moins dégradées, et les politiques environnementales qui sont mises en

œuvre. Du croisement de ces deux dimensions **quatre types d'inégalités environnementales sont alors identifiables**. Nous les décrivons succinctement ici.

D'abord, la **première forme**, qui a été historiquement révélée par le courant de l'*Environmental Justice*, est celle qui met aux prises le fait que les individus ne subissent pas les mêmes conditions environnementales. Pour prendre l'exemple de la France, le récent rapport publié par France Stratégie montre que toutes les populations ne sont pas exposées au même niveau de pollution, comme l'illustre la **figure** ci-dessous.

**Figure 3. Niveaux d'exposition aux six types de pollutions étudiées sur l'ensemble du territoire métropolitain**



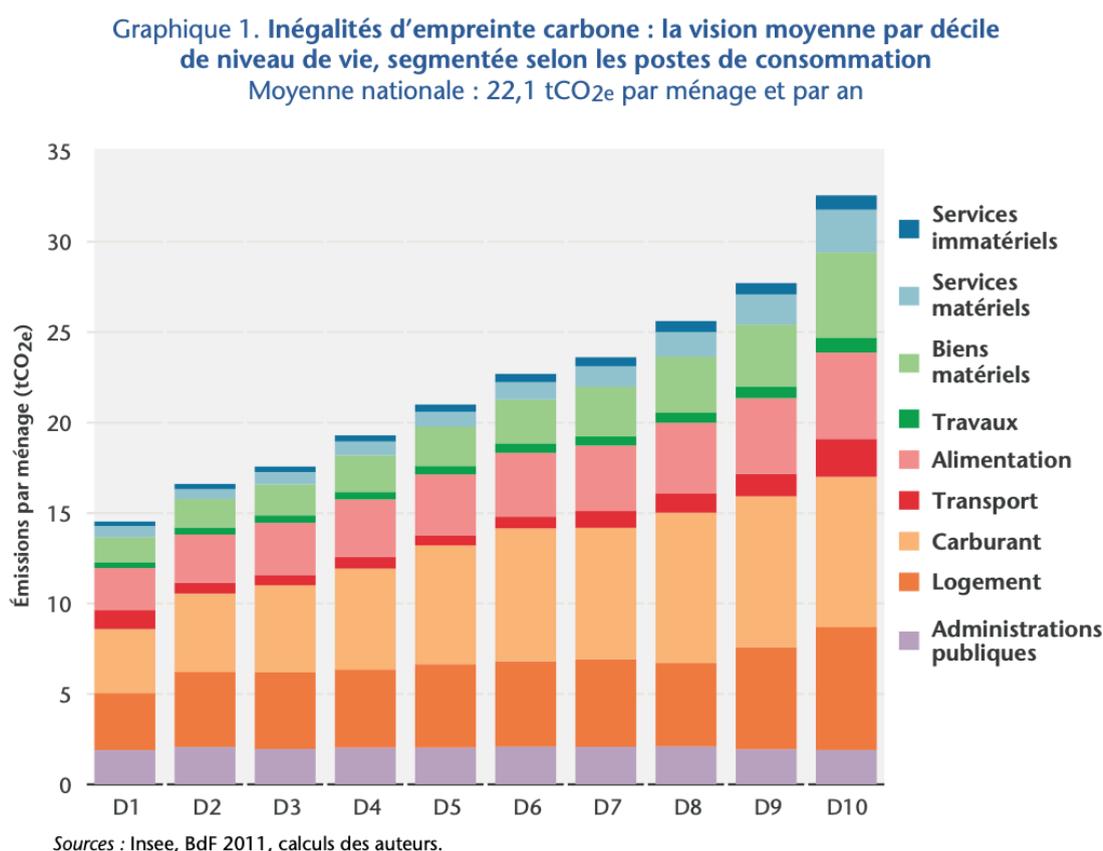
**Source** : France Stratégie (2022)

Dans ce rapport, les auteur.rices montrent qu'il existe un fort gradient territorial, notamment entre ville et campagne et entre régions plus ou moins industrielles. Ils et elles montrent également qu'au sein de chaque territoire la dimension sociale reste forte avec des populations pauvres et marginalisées plus susceptibles de vivre dans des environnements dégradés.

La **seconde forme** d'inégalités environnementales, qui concerne également les conditions environnementales, est liée au fait que tous les individus et/ou groupes sociaux ne contribuent pas de la même manière aux pollutions émises dans nos sociétés. À ce sujet, il est aujourd'hui bien établi dans la littérature en sciences sociales qu'il existe une relation positive entre niveau de pollution et niveau de revenus. Ainsi, comme le montre **Pottier et al. (2020)**, l'élasticité-revenu du carbone émis par un ménage est dans la plupart des pays compris entre 0 et 1 : lorsque le revenu d'un ménage augmente d'1 %, les émissions de gaz à effet de serre par ce ménage ont également tendance à augmenter, mais moins que proportionnellement. De ce résultat, il est établi que les principaux pollueurs à l'échelle d'un

pays sont les plus aisés. Ce résultat se retrouve dans le cas français, selon les travaux de **Pottier et al. (2020)** dont nous nous permettons de reproduire l'un des résultats dans la Figure 4.

**Figure 4. Inégalités d’empreinte carbone : la vision moyenne par décile de niveau de vie, segmenté selon les postes de consommation**



Source : Repris de Pottier et al. (2020), page 85

Dans cette Figure, il est possible d’observer une augmentation des émissions de carbone en fonction du décile de revenus considéré (du décile 1, noté D1, représentant les 10% des personnes avec les revenus les plus faibles, jusqu’au décile 10, représentant la situation du décile des 10 % les plus riches).

Ce résultat doit tout de même être relativisé sur un point, souligné par Pottier et al. (2020) : dans chaque décile, une grande disparité des niveaux de pollutions existent. On voit ainsi dans la Figure 5 que si on considère le quatrième quartile de pollueurs du premier décile (qui commence en haut du trait noir sur le D1), pollue plus que tous les membres du premier quartile des pollueurs du dernier décile (qui finit en bas du trait noir sur le D10).

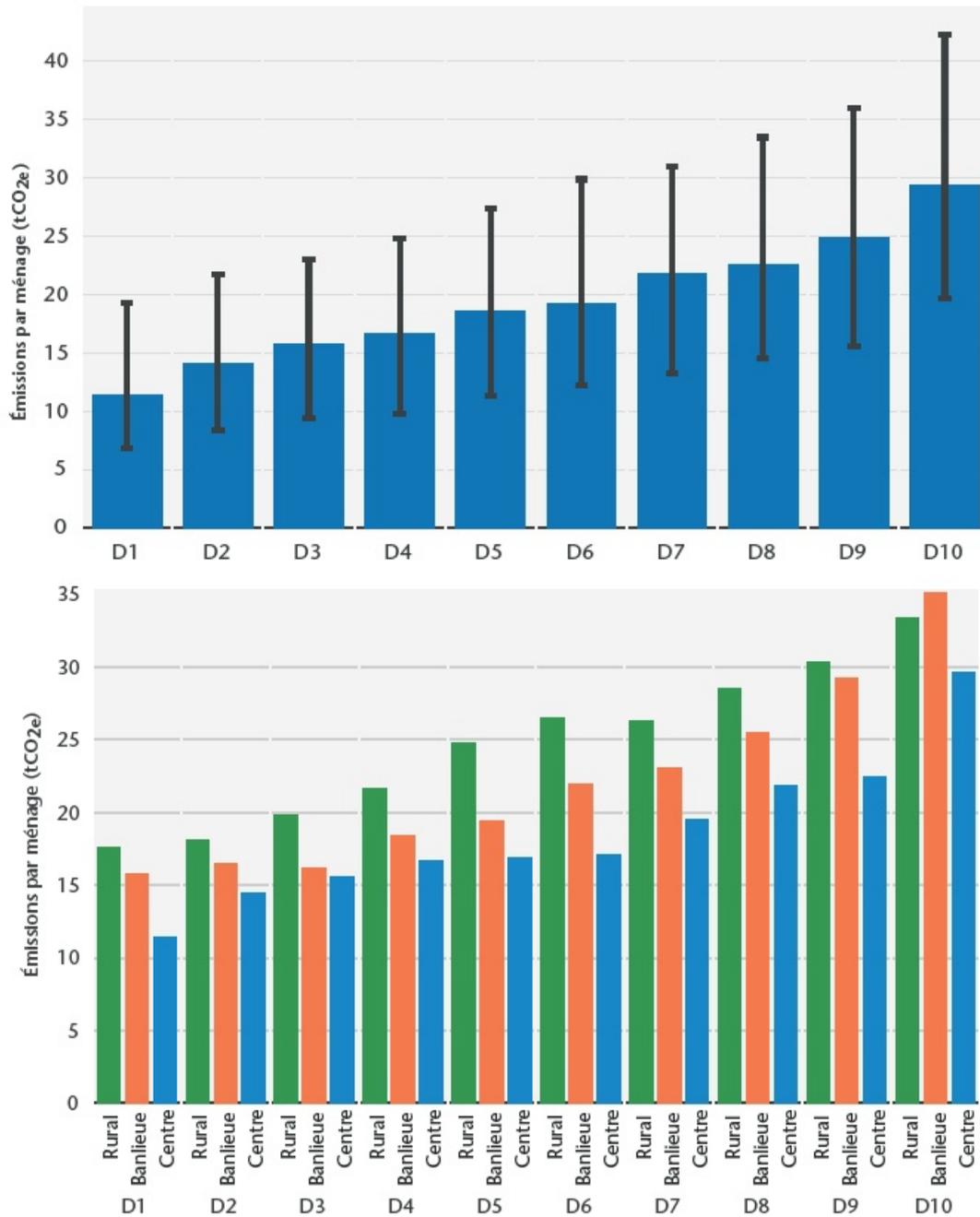
Cette disparité au sein de chaque décile est à prendre en compte, et en particulier la situation de disparité entre rural et urbain comme l'illustre la suite de la Figure 5.

Il est à noter enfin sur ce sujet que, comme c'est l'usage dès que l'on aborde la question des inégalités, la situation du décile le plus riche, voire du 1 % des plus riches, est quelque peu spécifique. C'est ce que montrent par exemple Baiocchi et al. (2010) sur le cas du Royaume-Uni. Dans cet article, les auteurs montrent qu'il existe une relation croissante entre revenus et carbone pour la plupart des niveaux de pollution, mais qu'en particulier pour les niveaux de richesse les plus élevés les augmentations sont les plus fortes et les plus rapides. Cela les conduit à parler d'un "**mode de vie intensif en carbone des plus riches**".

Au-delà de ces enjeux, une vaste littérature existe sur les conséquences des inégalités sur la dégradation de l'environnement. Ce sujet va au-delà de ce qui est présenté dans le présent rapport puisqu'il pose la question de savoir si l'augmentation des inégalités, et non pas uniquement du revenu de certains, peut conduire à une dégradation plus forte de l'environnement. Une synthèse de cette littérature peut être trouvée dans Berthe et Elie (2015). Le rôle des inégalités sur la confiance accordée aux autres, sur le consumérisme ou sur la volonté de contribuer à la constitution de biens publics peut avoir des effets holistiques sur la dégradation de l'environnement.

Cette deuxième forme d'inégalité environnementale peut être renforcée par la stigmatisation de certains comportements, qui ne seraient pas nécessairement les plus polluants, et par la valorisation de certains comportements qui ne sont pas accessibles à toutes et tous, comme la consommation bio, ce qui entraînerait par ricochet une forme de frustration et/ou de démobilité pour certaines populations. Vouloir faire en sorte que le consommateur soit l'acteur principal de la transition à mettre en place, c'est toujours donner plus de poids dans cette transition à celui qui a le portefeuille bien rempli. À ce titre, le concept d'**effort environnemental** (Candau, Deldrève et Nous, 2021) peut apporter une grille d'analyse utile.

**Figure 5. Inégalités d’empreinte carbone : la dispersion au sein de chaque décile, et les variations entre urbain et rural**



Source : Repris de Pottier et al. (2020)

La **troisième forme** d’inégalités environnementale est liée quant à elle aux politiques environnementales qui peuvent être mises en place pour répondre aux problématiques environnementales émergentes. Tout le monde ne subit pas de la même manière les effets des politiques environnementales. C’est le cas notamment lors de la mise

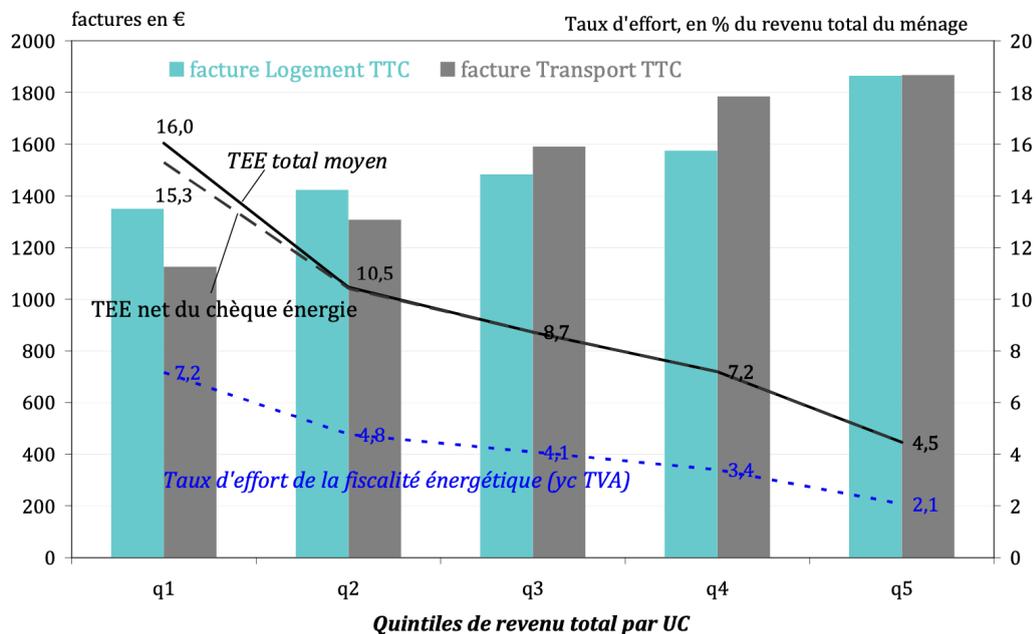
en place d'instruments économiques comme une fiscalité énergétique, comme nous pouvons le voir dans la Figure 6. Dans la première partie de cette figure, nous voyons que le niveau d'effort (courbe pointillée bleue) demandé aux populations n'est pas le même en fonction du groupe social considéré. Il passe ainsi de 7,2 % du revenu pour le premier quintile à 2,1% du revenu pour le dernier quintile. On retrouve les mêmes phénomènes lorsqu'est prise en compte la dimension territoriale, avec des individus en milieux ruraux qui subiraient plus fortement l'effort demandé comme nous le voyons dans la seconde partie de la Figure. Il est alors aisé de comprendre les mouvements qui ont pu se mettre en place lors de la crise des gilets jaunes.

Il est facile d'identifier les effets distributifs d'un instrument économique, mais ce ne sont évidemment pas les seuls à avoir des effets différenciés sur les différents groupes sociaux ou sur les différents territoires. Citons ici un exemple : l'arrêt du recours à une certaine source d'énergie pour produire l'électricité sur des critères écologiques, comme par exemple la fermeture de centrales à charbon. Cette fermeture peut avoir à la fois des effets différenciés sur les consommateurs, via un renchérissement généralisé des prix des énergies qui seraient en particulier difficilement tenables pour certains groupes sociaux, mais aussi des effets différenciés sur l'emploi, questions au coeur de la littérature sur la transition juste, avec des pertes d'emploi uniquement sur certains territoires, et parfois en particulier des emplois ouvriers avec des populations qui auraient des difficultés à retourner vers l'emploi par la suite.

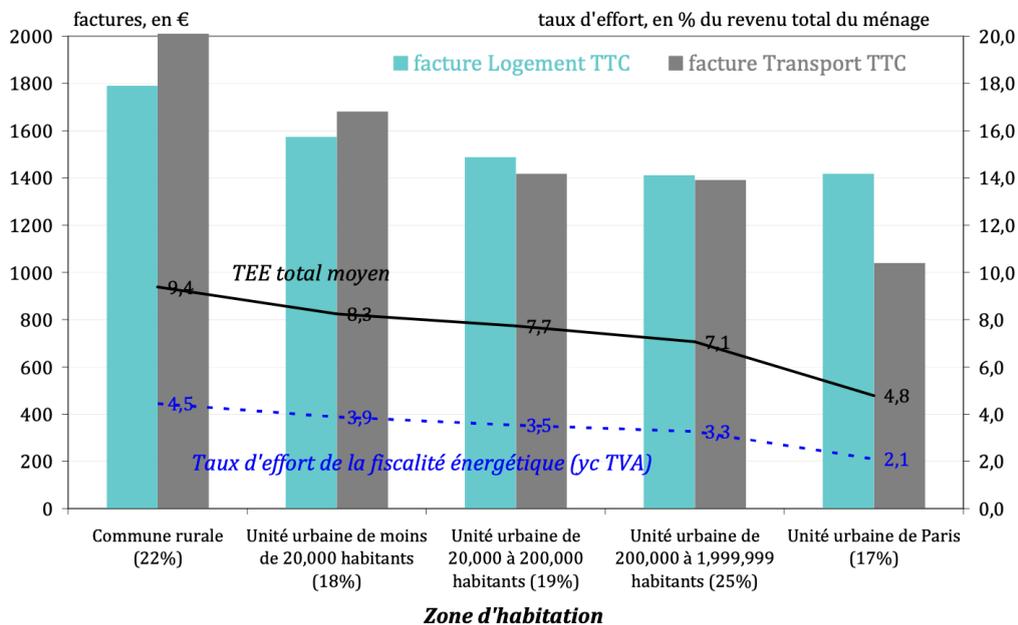
Enfin, la **quatrième forme** d'inégalités environnementales correspond au fait que tous les individus ne participent pas de la même manière à la construction des politiques environnementales à mettre en place. Ces aspects posent en particulier des questions **d'injustices procédurales et d'injustices de reconnaissance**.

Dans le cas de la protection des dunes dans la région du Touquet, Deldrève (2011) montre par exemple que la préservation des dunes s'accompagne d'enjeux sociaux autour de la définition de ce que serait le bon usage des dunes : "L'appréciation du paysage et le bon usage de l'environnement se définissent à partir d'une grille de lecture élitiste (Kalaora, 1998 ; Duncan et Duncan, 2001) assez prompte à écarter les usagers qui ne se la sont pas appropriée et mobilisent un univers référentiel en partie distinct. Elle permet alors de justifier au nom du bon usage et de la préservation de l'environnement des formes d'inégalités écologiques manifestes (privatisation d'espaces dunaires et forestiers, sélection des publics d'usagers locaux ou touristiques...), et cela d'autant que l'attractivité des communes littorales se fait contrainte" (Deldrève, 2011). Comme l'hygiénisme au XIXe siècle, qui tout en permettant d'améliorer les conditions de vie des plus défavorisés s'accompagnait d'une sorte d'imposition par les élites de moeurs et de façons de vivre à toutes les populations pauvres, il faut chercher à identifier les manières dont la problématique environnementale peut ou non renouveler cette forme de domination sur les populations les plus fragiles.

**Figure 6. Factures et taux d'effort de la fiscalité énergétique selon les quintiles et selon les territoires**



Source : rapporteurs à partir du modèle Prometheus (MTES-CGDD, actualisé 2017, prix et législation janvier 2019, revenus 2018, cf. Encadré sur le modèle).



Source : rapporteurs à partir du modèle Prometheus (MTES-CGDD, actualisé 2017, prix et législation janvier 2019, revenus 2018, cf. Encadré sur le modèle).

Source : Clément et al. (2019)

Cette fonction sociale n'est évidemment pas la seule fonction sous-jacente derrière la volonté de couvrir les risques sociaux. D'abord, la protection sociale ne s'appuie pas uniquement sur des mesures que nous pourrions qualifier de passives, en élargissant ce concept propre à la couverture du risque chômage, c'est-à-dire des mesures ayant pour objectif de rendre les conditions de vie meilleures pour les personnes qui auraient été sujettes à un risque. Certaines mesures, et notamment les prestations en nature, ont pour objectif de permettre à des populations sorties de l'emploi d'y revenir ; c'est le cas de la solvabilisation du rendez-vous chez le médecin ou de l'aide au mode de garde pour le jeune enfant. Cela nous permet donc d'identifier une troisième fonction (Fonction 3).

→ **Fonction 3 : L'accompagnement au retour à l'emploi des populations ayant connu un risque social.**

L'occurrence d'un risque social n'est pas lié uniquement à l'individu et à ses caractéristiques, il est également influencé par le milieu dans lequel celui-ci évolue, et en particulier par la **structuration du tissu productif**. À ce titre, le système de protection sociale peut chercher à influencer l'occurrence des risques et à permettre d'accompagner le maintien du système social lorsque de nombreux risques sont probables (Fonctions 4 et 5).

→ **Fonction 4 : Le développement de politiques de prévention permettant de limiter l'occurrence de risques.**

La protection sociale devient alors un acteur agissant sur la probabilité d'occurrence des risques et un acteur social cristallisant le choix collectif d'arbitrage entre prise de risque (et réparation associée) et prévention du risque.

Cette fonction est en particulier au cœur du fonctionnement de la branche AT-MP. Elle est également vraie dans l'Assurance Maladie avec le développement d'un volet important de prévention sur le risque maladie (lutte contre l'obésité par exemple). Cette fonction peut en particulier être importante face au développement des sources environnementales du risque. Toutes les politiques d'adaptation et d'atténuation du changement climatique correspondent au fait de vouloir limiter la prise de risques et les pertes et préjudices associés.

→ **Fonction 5 : La solidification du système social et économique lors de contextes de transformations importantes du système productif, et donc de transformations de la relation d'emploi dans ce contexte.**

Cette fonction a été particulièrement importante dans le contexte de transformation de l'économie dans les années 1960 et 1970, avec une forme de désindustrialisation qui a dû être accompagnée. Aujourd'hui, de nombreux secteurs d'activité vont devoir disparaître (celles et ceux dont l'activité n'est pas découplable de l'usage des énergies fossiles), d'autres vont devoir se transformer, et certains, comme pour la rénovation énergétique des bâtiments, sont amenés à fortement se développer. La protection sociale a nécessairement un rôle à jouer à cet égard.

Enfin, les moyens mis en place pour couvrir les risques sociaux ont conduit la France, comme de nombreux autres pays, à mettre en place un système de Sécurité sociale pour la couverture d'une partie des risques sociaux, système qui recouvre sur des **transferts monétaires**, mais également sur la **solvabilisation** de nombreuses activités. Ce système de protection sociale doit donc également agir sur la structuration de ce secteur d'activité, dans lequel les mécanismes du marché ne sont pas directement à l'œuvre. Cela aboutit à la dernière fonction (Fonction 6).

→ **Fonction 6 : Produire un système de régulation de la production de biens et services spécifiques solvabilisés par la protection sociale.**

Par exemple, en ce qui concerne le transport sanitaire, la régulation ne se fait pas par des prix fixés par les transporteurs et des quantités fixées par une rencontre entre l'offre et la demande associée à ce niveau de prix. Les quantités échangées sont régies par des **règles** pour se voir attribuer un bon de transport, et par des **personnes** qui ont le rôle de pouvoir prescrire ces bons en fonction de ces règles préétablies par la négociation. Le prix, quant à lui, provient de négociations nationales entre les caisses et les transporteurs. Dans ce cadre, les questions d'un prix "juste", c'est-à-dire qui soit rémunérateur mais qui limite les coûts pour le collectif, et d'une prestation "juste", c'est-à-dire efficiente en matière de santé et accessible à toutes et tous, sont fréquemment évoquées. Dans un contexte de transformation de ce qui serait la prestation "juste" et le prix "juste", les deux devant inclure l'injonction environnementale, la régulation spécifique de ce système de protection sociale est à questionner.

### **1-B-2. Organisations et fonctionnement de la protection sociale**

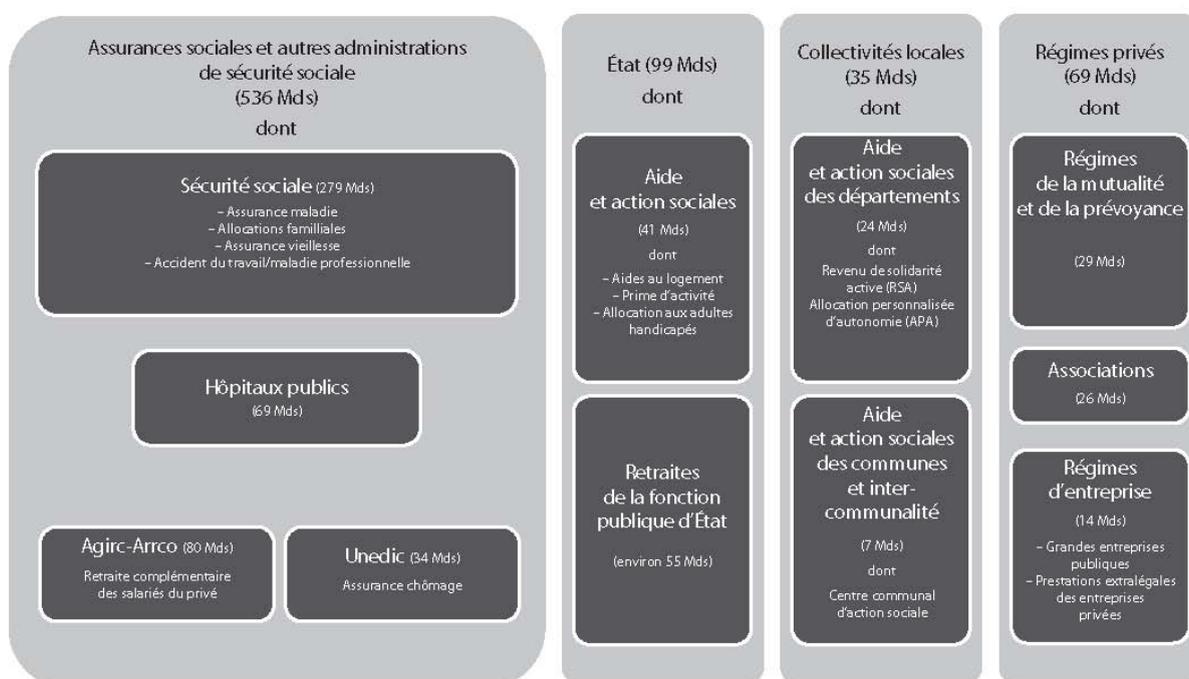
Le système de protection sociale français est complexe et se fonde sur une myriade d'acteurs pour assurer les six fonctions que nous avons identifiées ci-dessus. Ces acteurs se structurent autour d'organisations concrètes sur nos territoires, au travers de principes de solidarité spécifiquement associés à la Sécurité Sociale.

#### **Les organisations de la protection sociale**

Les **organisations de la protection sociale** sont très nombreuses puisqu'elles correspondent à l'ensemble des organisations - publiques ou privées - qui structurent des mécanismes de prévoyance et de prise en charge des risques sociaux de manière collective. C'est cette vision que retiennent les pouvoirs publics pour isoler les comptes de la protection sociale du reste de la comptabilité nationale. Dans cette vision, les acteurs associés à la protection sociale sont divers : cette dénomination "englobe à la fois les régimes d'assurances sociales qui donnent lieu à une affiliation large et obligatoire – en France, la Sécurité sociale, les régimes directs d'employeurs publics (État et grandes entreprises publiques), les régimes complémentaires de retraite et l'assurance chômage –, et les interventions sociales de l'État, des collectivités locales et des Institutions sans but lucratif au service des ménages (ISBLSM) menées au titre de ce qui est souvent appelé « l'assistance sociale ». Elle recouvre également

les prestations extra-légales versées par les entreprises à leurs salariés, et les assurances collectives mutualisées gérées par exemple par les Institutions de prévoyance (IP). Toutes les prestations versées par les mutuelles, y compris sur la base d'adhésions individuelles, y sont par ailleurs incluses, dans la mesure où leur tarification ne dépend pas pour l'essentiel des caractéristiques individuelles des assurés" (Elbaum, 2011). Cette façon de penser la protection sociale est très large, mais est néanmoins très précise. Elle n'inclut pas, par exemple, les assurances qui reposent principalement sur des critères individuels ou encore les dépenses de santé qui sont prises en charge par les ménages eux-mêmes. Pour percevoir la diversité des acteurs de la protection sociale, nous pouvons ici reprendre le graphique proposé par Barbier et al. (2021).

**Figure 7. Les acteurs de la protection sociale**



Source : Barbier et al. (2021)

Parmi ces acteurs, la Sécurité Sociale assure la plus grande partie des actions de couverture des risques sociaux. En France, cinq risques considérés comme des risques sociaux sont, au moins en partie, pris en charge par la Sécurité Sociale<sup>5</sup>. Il s'agit des risques :

- Maladie, qui recouvre la maladie, la maternité, l'invalidité ou encore le décès,
- Vieillesse qui prend en charge la retraite et le veuvage,

<sup>5</sup> Il est à noter que tous les risques sociaux qui sont couverts en France ne sont pas directement gérés par la Sécurité Sociale. On peut penser par exemple au risque "Chômage", couvert notamment par Pôle Emploi. Nous pourrions également distinguer un risque "Exclusion sociale" dans la liste des risques.

- Famille, qui couvre notamment la parentalité et le logement de la famille avec des allocations diverses
- Accident du travail et Maladies professionnelles, noté AT-MP, qui prend en charge à la fois la prévention d'une partie des risques professionnels, mais aussi la couverture des risques s'ils surviennent
- Dépendance, risque ajouté en 2020 pour prendre en compte les enjeux de dette sociale et d'autonomie.

La Sécurité Sociale se structure sur l'ensemble des risques sociaux identifiés dans la liste ci-dessus par la mise en place **d'organismes aux échelons nationaux et locaux** qui les prennent en charge. La Sécurité Sociale s'organise autour d'une solidarité professionnelle, et toutes les professions ne participent pas aux mêmes régimes. Pour la majorité de la population, la Sécurité Sociale passe par le régime général qui se structure autour de branches, qui sont chacune constituées d'organismes nationaux et locaux et qui ont des périmètres qui recouvrent approximativement ceux des risques identifiés ci-dessus (des variations sont possibles dans l'organisation concrète de la couverture).

- **L'Assurance Maladie** regroupe la **Cnam** à l'échelon national et 102 **Caisses Primaires d'Assurance Maladie (Cpam)**, ainsi que des organismes propres aux outre-mer. L'Assurance Maladie prend principalement en charge le risque maladie et le risque AT-MP.
- **Les Allocations Familiales** regroupent la **Cnaf** à l'échelon national et 101 **Caisses d'Allocations Familiales (Caf)**. Elles prennent principalement en charge le risque famille.
- **L'Assurance Retraite** regroupe la **Cnav** à l'échelon national (et celui de l'Île-de-France) et 16 **Caisses d'Assurance Retraite et de la Santé au Travail (Carsat)** en local. L'Assurance Retraite prend principalement en charge le risque vieillesse.
- La **CNSA** prend principalement en charge le risque dépendance.
- Enfin, les **Unions de Recouvrement des cotisations de Sécurité Sociale et d'Allocations Familiales (Urssaf)** prennent en charge les enjeux financiers et notamment le recouvrement.

Pour d'autres professions, la couverture de la Sécurité Sociale est organisée au travers d'organismes spécifiques. C'est le cas en particulier de la **Caisse Centrale de Mutualité Sociale Agricole (CCMSA)** et des **Mutualités Sociales Agricoles (MSA)** en local pour les agriculteurs. La MSA a la particularité de prendre en charge tous les risques pour la profession agricole.

### Les modes de solidarité de la protection sociale

La Sécurité Sociale française, et même plus généralement la protection sociale française, s'est constituée à l'origine principalement sur l'organisation de **solidarités professionnelles**, reposant donc sur le travail. Ce système a différentes implications qui sont aujourd'hui en cours de mutation.

- D'un point de vue des recettes, le financement se fait majoritairement par du salaire socialisé, autrement appelé cotisations, plutôt que par l'impôt,
- D'un point de vue de la gouvernance, le pilotage ne se fait pas par l'État, contrairement à ce que le terme d'État providence importé du modèle anglo-saxon de protection sociale, pourrait laisser penser, mais par la démocratie sociale, c'est-à-dire les syndicats de travailleurs et les syndicats patronaux,
- D'un point de vue des biens et services associés, ils sont produits "hors-marché" et peuvent donc laisser plus de place à des systèmes alternatifs de production (ESS, mutualisme ou fonction publique). Ils sont néanmoins la plupart du temps assurés par des organismes privés (médecins libéraux, infirmiers, etc.)
- D'un point de vue des assurés, la prise en charge n'est pas toujours totale avec l'existence éventuelle d'un reste à charge (ticket modérateur ou franchise),
- D'un point de vue des organismes de sécurité sociale, un équilibre existe entre régime obligatoire et complémentaires.

Ce système s'est institutionnalisé au sortir de la Seconde Guerre mondiale, mais n'est pas demeuré identique depuis sa création. Il est traversé aujourd'hui par plusieurs tendances de fond. La première d'entre elles concerne **l'universalisation progressive de la couverture des risques sociaux** (on peut également parler d'une étatisation de la protection sociale). Cette tendance a plusieurs conséquences :

- Qui finance ? De la socialisation à l'État,
- Qui est couvert ? De l'assurance par le travail à un système universel,
- Qui décide ? De la démocratie sociale à l'État.

Cette universalisation pourrait éventuellement conduire à terme à un système dual, dont une partie serait fondée sur une assistance pour toutes et tous, *via* une sorte de "filet de sécurité" et l'autre sur un système d'assurance individuelle. Nous assistons donc peut-être plus à une **dualisation du système** qu'à un universalisme renforcé.

- Qui couvre les risques ? Le grignotage de la part obligatoire,
- Pourquoi sommes-nous couverts ? De l'universalisme pour les prestations familiales au critère social,
- Comment est pensé le risque ? Une transformation d'un système social vers un système libéral (universalisme vs. dualisme).

Du point de vue des organismes de Sécurité Sociale, il existe également des

transformations nouvelles qui s'exercent, avec une **logique de rationalisation et de transformation numérique du secteur** :

- Comment sont mis en place les budgets des organismes ? Un budget en diminution avec une logique de noeud coulant,
- Comment est réalisé le service de délivrance de la prestation ? Une place de plus importante donnée à la dimension numérique,
- Dans quelles conditions les travailleurs des organismes se trouvent-ils et elles ? Recours au télétravail, perte de sens et problématiques de salaire, difficultés de recrutement.

Enfin, des mutations importantes sont aussi à l'œuvre, au-delà du système de protection sociale en lui-même, dans les **professions qui fournissent les biens et services mutualisés** par la protection sociale.

- Qui met en place les biens et services produits ? Salarisation du corps médical et apparition d'un distinguo capital/travail, entreprises privées au lieu de l'ESS et du mutualisme, poids politiques de ces professions remis en cause.
- Quelles formes prennent les biens et services produits ? Substitution par des solutions numériques.

Diverses mutations sont donc à l'œuvre dans le système de protection sociale français. Elles auront nécessairement des liens avec l'éventuelle transition écologique de la sécurité sociale. En effet, il est important de comprendre que l'arrivée de l'injonction écologique ne se produit pas sur un terrain vierge. Quelle que soit la question évoquée, cette injonction se structure toujours autour des compromis ou rapports de force existants. Par exemple, la question de la justice environnementale dans les années 1980 aux États-Unis s'est structurée sur la base des enjeux des *Civil rights* pour les minorités ethniques, enjeux qui étaient déjà au cœur de la question de la justice sociale dans ce pays. Nous voyons donc que la question écologique se structure toujours en fonction de la situation sociale existante. Néanmoins, l'arrivée de cette nouvelle question peut éventuellement faire basculer des équilibres préexistants ou au contraire les renforcer. Bien connaître les enjeux de la protection sociale actuelle est donc essentiel pour **comprendre ce que l'arrivée de l'injonction écologique pourra faire à cette protection sociale**.

À partir de cette section, nous devons succinctement préciser l'échelle d'analyse que nous nous donnons dans ce rapport. Pour la plupart des sujets que nous traiterons, nous retenons comme périmètre d'analyse les fonctions - présentées dans le 1-B-1 - que se donnent les organisations actuelles de la Sécurité Sociale - présentées en 1-B-2.

## 1-C. Quels objectifs et quelles modalités pour une protection sociale écologique ?

La protection sociale correspond donc à un **ensemble d'institutions réelles** construites depuis la Seconde Guerre mondiale. Leur existence repose sur l'idée d'une couverture des risques sociaux, mais leurs périmètres et fonctionnements sont aussi la résultante de plus de soixante-dix ans d'histoire. Cette histoire rencontre maintenant de plus en plus celle de la crise écologique à laquelle nos sociétés cherchent à faire face, reste à comprendre comment ces institutions peuvent intégrer cette dimension et participer à l'avènement d'une société à faible niveau de pollution et avec une population adaptée aux modifications de nos environnements qui adviendront dans tous les cas, la conservation d'un monde avec des niveaux de température identique à l'ère pré-industrielle, sans dégradation des écosystèmes et sans pollution locale de nos environnements sur le très long terme étant désormais hors de portée.

### 1-C-1. Rendre écologique : qu'est-ce que cela signifie ?

Qu'est-ce que l'écologique ? Il est possible d'utiliser le modèle **Pression-État-Réponse** développé par l'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE) pour comprendre que, lorsque l'environnement est en jeu, trois dimensions peuvent être concernées.

- **Les pressions environnementales** : des éléments de dégradation de l'environnement par les activités humaines, que cela soit par des émissions de polluants, ou par le surprélèvement de ressources.
- **Un état de l'environnement** : sa qualité, qui dépend des pressions passées notamment, mais pas exclusivement.

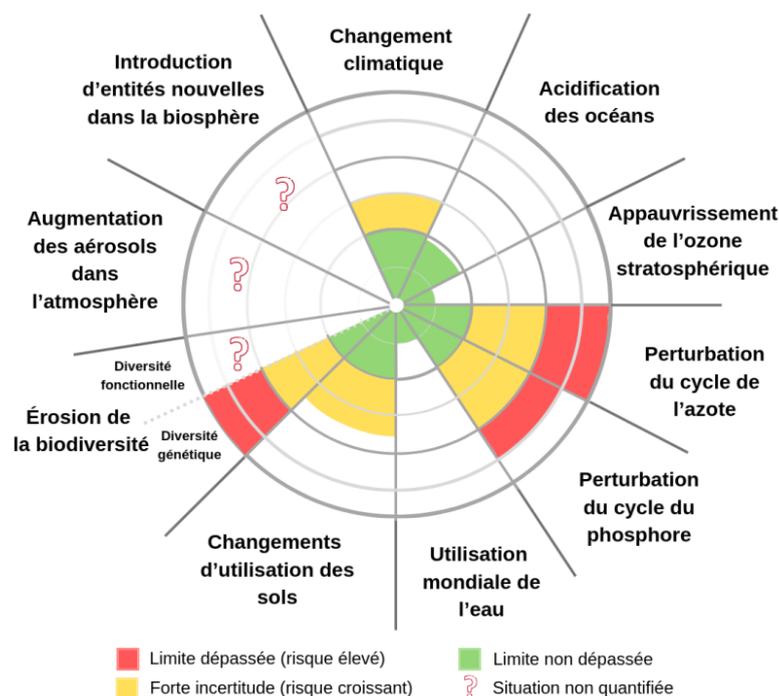
Sur ces deux premières dimensions, il est nécessaire d'avoir à l'esprit qu'il existe une diversité d'enjeux environnementaux et que ceux-ci ne se limitent pas uniquement à la question des émissions de gaz à effet de serre et du changement climatique associé. Afin de représenter la diversité de ces enjeux, une **représentation par limites planétaires** est souvent mobilisée. Ces limites représentent des niveaux de pressions environnementales à ne pas dépasser sur différentes dimensions si la vivabilité de la planète pour nos sociétés humaines est souhaitée. Bien qu'ayant elles-mêmes des limites, comme le fait qu'elle ne prennent pas en compte la résilience plus ou moins forte des sociétés humaines, qu'elles ne permettent pas d'identifier qui pollue, ou encore qu'elles ne proposent qu'une moyenne au niveau mondial, celles-ci permettent d'isoler de manière très synthétique six enjeux planétaires qui sont présentés dans la Figure 8.

- **Une réponse**, politique ou autre, qui amène à réduire les pressions environnementales et/ou à rétablir directement l'état écologique de l'espace concerné.

Diminuer l'impact écologique n'est pas la seule dimension de la politique à mettre en place face aux pressions sur la planète. Sur le climat (mais cela pourrait être étendu à d'autres problématiques environnementales), il est aujourd'hui considéré trois dimensions des politiques climatiques à mener (que nous pourrions qualifier de politiques ciblées) :

1. **Politiques d'atténuation** correspondent au fait de limiter les émissions de gaz à effet de serre pour limiter le changement climatique,
2. **Politiques d'adaptation** correspondent au fait de limiter les conséquences du changement climatique qui se produirait tout de même,
3. **Politiques d'attribution des Pertes et Préjudices** correspondent à des politiques qui auraient pour vocation de mieux attribuer et coordonner les actions face aux pertes et préjudices qui n'auraient pas pu être évités par des mécanismes d'atténuation et d'adaptation.

**Figure 8 : Le concept des limites planétaires**



*D'après Steffen et al., Science, 2015*

**Source** - Steffen et al. (2015), page 736, traduit par le Commissariat général au développement durable (2019)

Une **protection sociale plus écologique** pourrait jouer sur ces trois dimensions et pas uniquement sur le volet "atténuation". Malerba (2021) propose à ce titre d'identifier comment la protection sociale pourrait être utile afin de développer des politiques pour le changement

climatique à la fois du côté de l'adaptation et de l'atténuation. Du côté de **l'adaptation**, pour cet auteur, la protection sociale pourrait avoir trois rôles différents : absorber et faire face aux chocs liés au climat, s'adapter aux risques climatiques à long terme et un rôle transformateur par des mesures telles que le salaire minimum. Du côté de **l'atténuation**, la protection sociale pourrait jouer sur quatre dimensions : en protégeant contre la hausse des prix, en assurant contre les interruptions d'emploi, en aidant à développer de nouvelles compétences et en permettant une dimension verte inclusive et juste. L'auteur n'évoque pas la question des Pertes et Préjudices, volet des politiques climatiques, qui est uniquement en cours d'émergence aujourd'hui, mais il est sûr que cette dimension pourra faire intervenir la protection sociale, on le voit déjà face au rôle que prend la protection sociale dans des dossiers comme ceux de la chlordécone ou de l'amiante. Malerba (2021) traite des principes de la protection sociale au niveau mondial, Elbaum (2022) quant-à-elle revient sur les modalités effectives que pourraient prendre la transformation de la protection sociale française pour répondre aux enjeux d'adaptation et d'atténuation du changement climatique. Elle montre, en particulier, comment les dispositifs actuels de couverture et la mise en place de dispositifs complémentaires pourraient répondre à la montée des risques environnementaux, sans lui adjoindre une branche spécifique, elle appuie également sur la nécessité de prendre en compte les conséquences de l'atténuation sur certains emplois et sur les plus fragiles de nos concitoyens.

Au-delà de ces politiques ciblées, deux dimensions indirectes interviennent également. D'abord, la définition d'objectifs liés à ces trois dimensions conduit à des transformations profondes de tous les secteurs d'activités, elles doivent donc s'accompagner de :

#### **4. Politiques de transition.**

De manière plus large, des dimensions indirectes sont à l'œuvre liées à la potentielle évanescence de la croissance, et alors il faut réfléchir à l'ensemble des politiques publiques dans un monde sans croissance, ou tout du moins sans croissance carbonée, ce que nous pourrions appeler des :

#### **5. Politiques post-croissance.**

Enfin, agir dans le monde social doit s'appuyer sur une capacité à avoir de l'information sur les dimensions qui nous sont utiles dans nos sociétés : santé, travail, capital, etc. Pouvoir agir dans le monde actuel où les limites planétaires sont proches, voire dépassées, nous oblige à ajouter aujourd'hui l'information sur la dimension écologique. Pour cela, il est nécessaire de produire du savoir sur les enjeux écologiques et de mesurer les impacts environnementaux de nos systèmes sociaux (**encadré 3**), mais aussi de fournir cette information au plus grand nombre par la formation notamment.

#### **6. Politiques de formation, de recherche et d'expertise sur les sujets écologiques.**

### **Encadré 3 : Mesurer les impacts environnementaux, qu'est-ce que c'est ?**

Il s'agit premièrement de définir ce qu'il faut entendre et comprendre par « impact environnemental », concept qui se rapproche de celui de “pression” dans le vocabulaire de l'OCDE. Si l'on reprend la définition de l'Agence de l'Environnement et de la Maîtrise de l'Énergie (Ademe), acteur public stratégique sur la question, un impact environnemental désigne « l'ensemble des modifications qualitatives, quantitatives et fonctionnelles de l'environnement (négatives ou positives) engendrées par un projet, un processus, un procédé, un ou des organismes et un ou des produits, de sa conception à sa fin de vie ». Ainsi, **les impacts environnementaux revêtent plusieurs formes.**

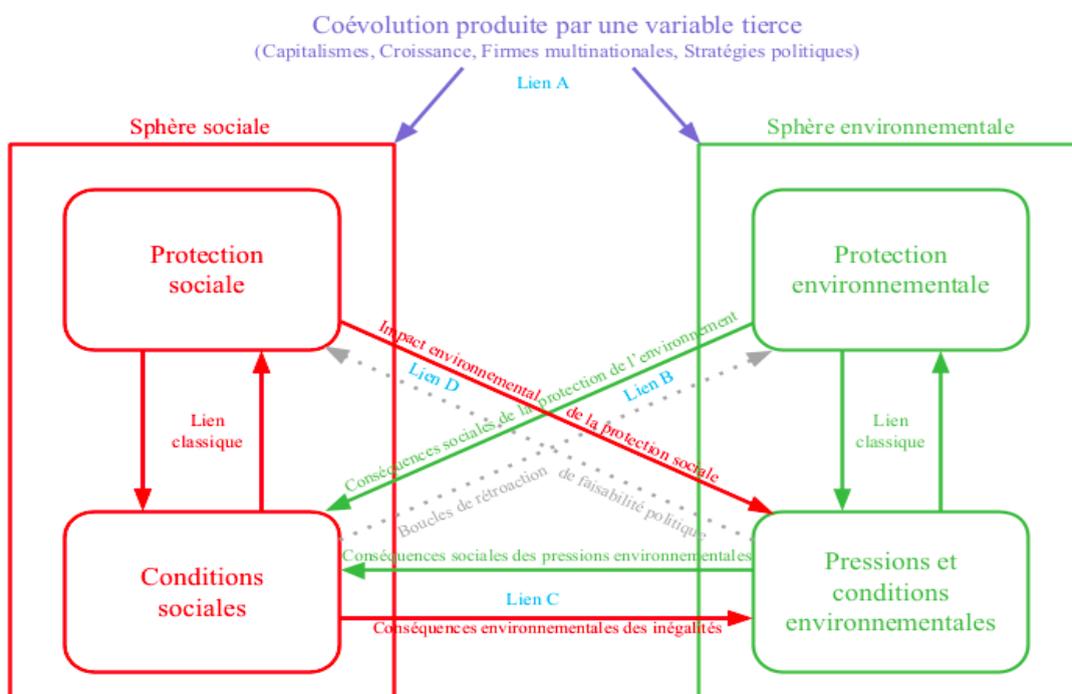
L'impact environnemental le plus couramment cité, dans la littérature comme dans les médias, est celui des émissions de gaz à effet de serre, responsables du réchauffement climatique. Ce focus pose néanmoins plusieurs problèmes. Se pose la question de la mesure des émissions de gaz à effets de serre. Ces derniers sont nombreux, le dioxyde de carbone (CO<sub>2</sub>), le méthane (CH<sub>4</sub>), le protoxyde d'azote (N<sub>2</sub>O), les gaz réfrigérants (HFC, PFC, CFC), pour n'en citer que quelques-uns. Ces différents gaz n'exercent pas la même pression sur l'environnement, dès lors ils sont associés à des facteurs de conversion dits PRG - Pouvoir de réchauffement global. Ces facteurs reposent sur des modalités de calcul dont certaines sont arbitraires (Brohé, 2013) et sont mêmes qualifiées de “boîtes noires” (Mackenzie, 2009). Enfin, sur la question de la mesure, il est nécessaire de distinguer les émissions de CO<sub>2</sub> des bilans carbone, ces derniers reposant sur “l'équivalent carbone” et ainsi sur la masse de carbone présente dans une molécule. Ces mesures sont d'ailleurs souvent confondues (Brohé, 2013).

Dans la pratique, mesurer les émissions de gaz à effet de serre réelles est impossible, puisque cette mesure exigerait des investissements considérables. En conséquence, les inventaires existants reposent sur des données d'activité convertis par des facteurs d'émission. Ceux-ci reposent sur des marges d'erreur importantes allant de 5% à 50% pour la méthodologie “Bilan Carbone” (Brohé, 2013). Par ailleurs, et il est important de le rappeler, il existe d'autres dégradations environnementales qui ne sont pas intégrées dans ce type d'approche. On pense notamment à la perte de la biodiversité, l'épuisement des ressources naturelles, aux différents types de pollution affectant la qualité de l'air et de l'eau, etc.

### 1-C-2. Une protection sociale plus écologique : quelles modalités ?

Pour penser les **liens potentiels entre protection sociale et environnement**, nous nous appuyons sur la figure 9. L'objectif de cette sous-section est de montrer la multidimensionnalité des enjeux du lien entre protection sociale et écologie avec de nous focaliser dans la suite du rapport sur l'enjeu du verdissement de la protection sociale. Bien que cette focalisation soit nécessaire, il est utile de comprendre que chacun de ces liens entre protection sociale et écologie, et que toutes devront être pris en charge dans le même temps par les politiques publiques.

**Figure 9 : La multiplicité des liens entre protection sociale et environnement**



Source : Auteurs

Au sein de cette figure, nous pouvons identifier quatre façons dont se lient enjeux sociaux et environnementaux, notés A, B, C et D, conduisant à chaque fois à **définir un nouvel objectif pour rendre plus écologique la protection sociale**.

A. Quelles sont les variables influençant à la fois la mise en place de protection sociale et de protection environnementale dans un pays donné<sup>6</sup> ?

Objectif 1 : **Penser une protection sociale et écologique adaptée au XXIe siècle**

B. Quelles sont les conséquences sociales des mesures de protection de l'environnement?

<sup>6</sup> Sur les variables tierces potentielles, voir Elie (2017).

Objectif 2 : **Rendre sociales les politiques environnementales**

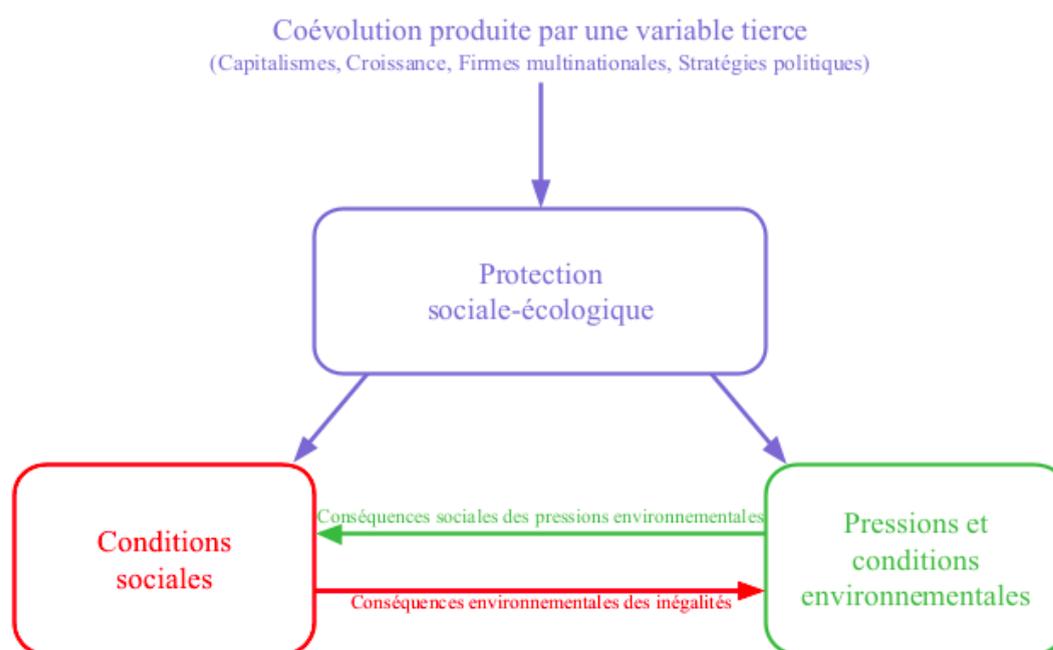
C. Quels sont les liens entre les situations sociales et environnementales des individus dans un contexte particulier ?

Objectif 3 : Permettre de faire en sorte que la protection sociale limite les conséquences sociales de la dégradation de l'environnement, c'est-à-dire **étendre la protection sociale à l'enjeu environnemental**

D. Quelles sont les conséquences environnementales des mesures de protection sociale ?

Objectif 4 : **Verdir la protection sociale** (bien que tous les objectifs soient liés, celui-ci est au cœur de notre projet).

**Figure 10 : Le lien Social-Environnement avec une protection sociale-écologique intégrée**



Source : Auteurs

Une fois que ces quatre aspects auront été pris en compte dans nos politiques publiques et dans les secteurs associés à la protection sociale, la situation sera différente puisque les deux dimensions seront intégrées dans une même protection sociale et écologique comme nous pouvons l'observer dans la figure 10. Différents cadres de pensée sont aujourd'hui en concurrence pour intégrer dimension sociales et écologiques dans un dispositif commun (Objectif 5 : **Définir des approches intégrées de protection sociale-écologique**).

Dans la suite de cette sous-partie, nous développons rapidement les différentes manières dont peuvent se lier protection sociale et enjeux écologiques, en reprenant les objectifs identifiés ci-dessus. Nous les développons dans l'ordre qui nous semble le plus fluide dans le contexte de ce rapport, et reprenons le numéro de l'objectif entre parenthèses pour conserver le fil avec les éléments présentés ci-dessus.

### 1) Verdir la protection sociale (objectif 4)

Cet objectif devient de plus en plus prégnant puisque sans la mise en évidence de la possibilité d'une protection sociale à faible impact environnemental, celle-ci pourrait se voir remise en cause, et ce au moins partiellement, en raison de la volonté de préservation de la planète.

Pour les acteurs de la Sécurité sociale, cet enjeu se matérialise de différentes manières:

- Par l'objectif de réduction de l'impact écologique des organismes de Sécurité sociale : cet objectif est de mieux en mieux balisé aujourd'hui dans le cadre de la **Responsabilité Sociale des Organisations (RSO) mis en place par les organismes de Sécurité sociale**.
- Par l'objectif de réduction de l'impact écologique des prestations et notamment pour les biens et services qui y sont associés, enjeu au cœur du projet ProS+Eco. Sur ce point, les acteur.ices de la Sécurité sociale ne peuvent évidemment pas être considérés comme les seuls responsables de ces pressions environnementales, comme nous le reverrons. Néanmoins, en tant qu'**organismes régulateurs du système**, ils pourraient avoir un rôle-clé pour définir des objectifs, dicter des contraintes, ou encore accompagner les acteurs et les bénéficiaires vers des impacts plus faibles. Ils pourraient avoir en particulier un rôle dans la transformation du secteur de la protection sociale en permettant de construire des **politiques industrielles, territorialisées ou non, pour le secteur des biens et services associés à la sécurité sociale**.

Dans les deux cas, réduire les impacts environnementaux de la Sécurité sociale peut se mettre en place avec deux niveaux d'ambition différents, comme montré par Gough (2013). Tout d'abord, le verdissement de la protection sociale peut se mettre en place par l'identification de **stratégies gagnantes-gagnantes** dans lesquelles il serait possible d'avoir une amélioration sur les deux dimensions. Par exemple, d'un point de vue de la RSO, lorsque du papier recyclable est utilisé, cela permet à la fois d'être plus vertueux pour la planète et de conduire à une protection sociale moins coûteuse, le papier recyclé étant en général moins cher. D'un point de vue des prestations, la mise en place de critères sur les aides au logement concernant les passoires thermiques peut également permettre de couvrir des bénéfices d'un point de vue social et environnemental en même temps. Néanmoins, comme le montre Gough (2013), des arbitrages sont parfois nécessaires, et dans ce cas il s'agit de devoir mettre en

place des mesures de protection sociale qui vont intégrer la dimension environnementale, quitte à augmenter les coûts, ou encore à **repenser totalement le cadre de la protection sociale** mis en place.

La modification plus radicale de la protection sociale pourrait passer notamment par deux aspects : la volonté d'étendre les domaines d'action des acteurs de la protection sociale d'une part, le fait de créer des dispositifs nouveaux de protection sociale pour rendre sociale la protection de l'environnement de l'autre, deux objectifs potentiels que nous développons ci-après.

## 2) Étendre la protection sociale (objectif 3)

Pour faire face à la nécessité de prendre en compte les enjeux environnementaux, il est possible de redéfinir le périmètre d'action de la protection sociale pour prendre en compte différentes dimensions. A ce titre, Elbaum (2022) met en évidence la nécessité de réfléchir à des nouvelles sources de financements pour la couverture de risques qui s'amplifieraient en lien avec des aléas climatiques. De son côté, la mission sénatoriale d'information sur la sécurité sociale écologique (2022) évoque la possibilité de mettre en place une "**couverture sociale des risques environnementaux**", tout en expliquant que cette disposition ne fait pas l'unanimité. Si cela devrait être étendu, cela s'appuierait sur deux constats : 1/ le fait que les risques environnementaux touchent de manière disproportionnée les populations les plus pauvres comme le montre la littérature sur la justice environnementale, et 2/ le fait qu'une population protégée des risques environnementaux pourrait mieux s'adapter au changement climatique à venir. Dans ce cadre, cette couverture s'appuierait sur des éléments déjà pris en compte comme pour le risque Accidents du Travail et Maladies Professionnelles (AT/MP). Elbaum (2022), de son côté, considère que l'urgence n'est pas à la refonte de l'architecture institutionnelle des risques sociaux. D'autres débats sont en cours sur l'extension de la sécurité sociale avec la proposition d'une **Sécurité sociale de l'alimentation** que la mission sénatoriale (2022) évoque également.

## 3) Rendre sociale les politiques environnementales (objectif 2)

Comme nous avons pu le voir lors de la crise des gilets jaunes, prendre en compte les enjeux sociaux associés aux nouvelles politiques environnementales est nécessaire pour que ces politiques environnementales puissent se mettre en place, et pour que la protection de l'environnement ne se fasse pas au prix du sacrifice des conditions de vie des plus défavorisés. Cet objectif de **rendre sociale les politiques environnementales** pour faire cohabiter "fin du mois et fin du monde" peut revêtir plusieurs dimensions.

D'abord, il pose la question de notre réponse au fait que la mise en place de politiques environnementales conduit au renchérissement du prix des biens de première nécessité dans un contexte déjà complexe d'un point de vue social. A l'heure actuelle, de nombreuses

dispositifs sont déjà à l'oeuvre sur ce point, prenant la forme en général de “**chèques**”, nous pouvons penser à des chèques verts, des chèques énergie, ou encore des politiques plus générales de revalorisation des aides aux plus défavorisés en raison d'une situation changeante d'un point de vue environnemental.

Ensuite, d'un point de vue plus général, la littérature en sciences sociales tend à montrer que la mise en place de politiques environnementales ambitieuses est plutôt endiguée par l'existence d'inégalités sociales fortes dans un contexte donné. En effet, ces inégalités conduiraient à une focalisation sur les objectifs de croissance pour les uns, et de survie pour les autres, à une limitation des sentiments de solidarité et de confiance mutuelle nécessaire à la production des biens communs, et à des fonctionnements politiques moins propices à l'adoption de politiques environnementales. Si ceci est vrai, il semble que la **protection sociale pourrait être un atout nécessaire pour la cohésion entre les populations** afin de répondre à l'enjeu de transformation radicale de nos économies que revêt l'adaptation de nos systèmes à un monde moins dépendant de la prédation des ressources naturelles et de la dégradation de l'environnement.

#### **4) Vers des approches intégrées pensant le lien social-environnement (objectif 5)**

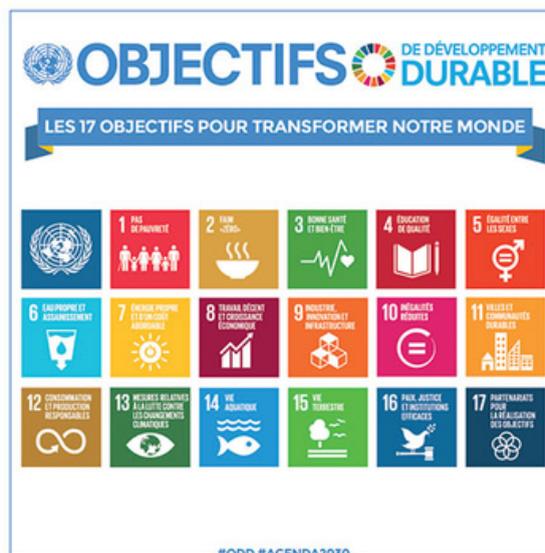
Dans les trois dimensions précédentes, différents aspects se répondent et il est difficile de penser une dimension sans les autres. Comme nous le voyons sur la Figure 9, chaque dimension est reliée aux autres, et des effets multiples sont donc possibles. Plutôt que d'envisager les interactions une à une, un **paradigme général pourrait donc être nécessaire**.

Pour prendre l'exemple de la santé, des changements de paradigme ont déjà eu lieu. La **qualité des soins** a ainsi remplacé le paradigme de l'accès aux soins. La qualité des soins, paradigme plus large, permettait notamment d'éviter les effets négatifs de l'accès aux soins comme la iatrogénèse, c'est-à-dire le fait que la prise d'un médicament ou la réalisation d'un acte médical puisse avoir un impact négatif sur la santé des patients. La focale n'est plus alors portée sur le soin en lui-même, mais sur la santé du patient. Ce paradigme ne semble pas suffisant pour inclure la dimension environnementale. Si l'acte prescrit avait une conséquence environnementale, pollution par exemple, qui avait un retour direct sur la santé de la même personne, cela pourrait rentrer dans ce paradigme. Néanmoins, les effets des pollutions sont indirects et avec un certain temps de latence, ce qui amène à la nécessité de dépasser cette vision. Si l'objectif est de mettre en place des politiques à la fois sociales et écologiques, différents paradigmes pourraient être alors proposés, dont certains sont déjà en discussion dans la littérature académique et institutionnelle.

Le paradigme le plus évident pour dépasser l'isolement des questions sociales et environnementales est celui du **développement soutenable avec les objectifs du développement durable** qui y sont associés. A la suite du rapport Brundtland, le développement soutenable s'appuie sur la nécessité de « répondre aux besoins du présent sans compromettre la possibilité pour les générations à venir de satisfaire les leurs » (World

Commission on Environment and Development, 1987, Introduction - Section 1.3). Il se représente communément à partir de trois cercles interreliés représentant les piliers environnementaux, sociaux et économiques à prendre en compte dans le développement de nos sociétés. Cette conception du développement soutenable oblige à décider ensuite de la façon dont on souhaite collectivement hiérarchiser les actions dans chacune de ces sphères. D'un point de vue plus empirique, la prise en compte des questions sociales, écologiques et économiques est néanmoins proposée sous la forme d'une sorte de catalogue qui est formalisé au niveau international dans le cadre des objectifs du développement durable, objectifs que nous reprenons ci-dessous.

**Figure 11 : Les Objectifs de développement durable de l'Agenda 2030 de l'Organisation des Nations Unies (ONU)**

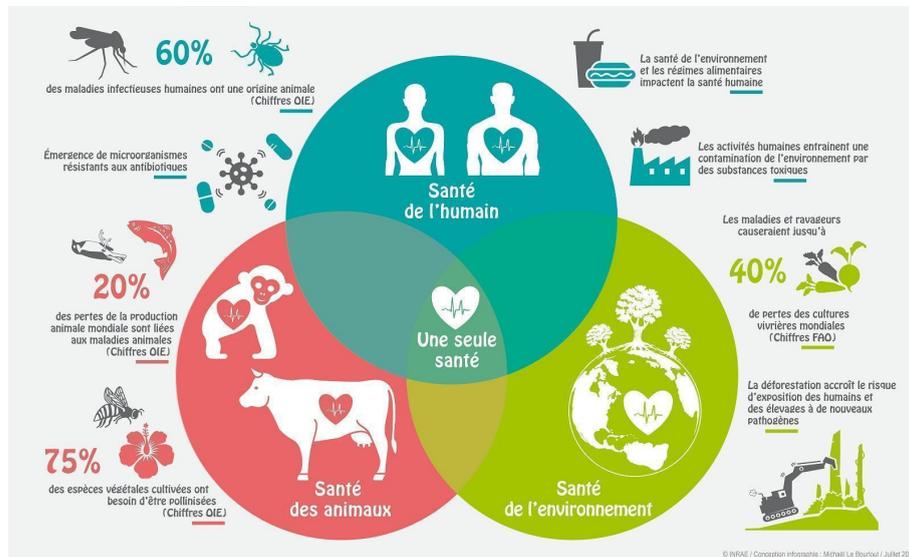


**Source :** Organisation des Nations Unies (2023)

Ces objectifs reprennent des dimensions écologiques et sociales, mais ne sont pas centrés autour de la logique d'opérationnalisation et d'études des interconnexions entre ces différents objectifs.

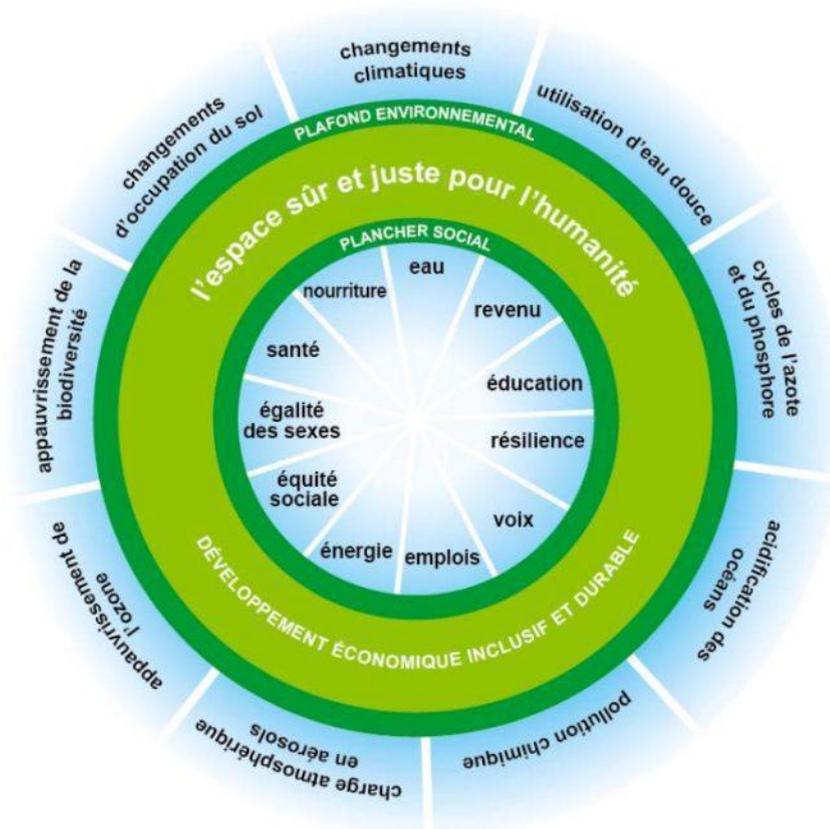
Concernant la santé, le cadre d'analyse **One health** - Une Seule Santé en français - reliant santé humaine, santé animale et santé de la planète est également de plus en plus mobilisé. Cette approche vise à intégrer la santé humaine, la santé animale et la santé de la planète dans une même approche, puisqu'il est de plus en plus clair, et cela a beaucoup été évoqué pendant la crise sanitaire de la Covid-19, que ces trois dimensions sont indissociables. Cette approche permet ainsi d'élargir les enjeux pertinents lorsque la santé est en jeu, comme le montre la figure ci-dessous.

**Figure 12 : Le concept One Health, une seule santé pour la Terre, les animaux et les hommes**



**Source : Institut National de Recherche Agronomique Environnementale (INRAE) (2020)**

**Figure 13 : La théorie du donut**



**Source : Raworth (2012) traduit par Oxfam France (2023)**

De manière plus large, certains chercheurs comme **K. Raworth** (2012) proposent de s'appuyer sur la représentation des limites planétaires en y ajoutant la dimension sociale et sociétale au sein de la **théorie du donut**. Plutôt que des limites planétaires à ne pas dépasser pour demeurer dans un espace sûr d'opération pour l'humanité (*safe operating space* en anglais), cette autrice propose de s'appuyer sur l'idée de l'existence d'un plafond environnemental, similaire aux limites planétaires, auquel s'ajouterait un plancher social, en-deçà duquel les besoins pour les populations ne seraient plus assurés. Il s'agit alors de définir un espace sûr et juste, ce qui est nouveau, pour l'humanité, espace compris entre ce plancher et ce plafond. Cet espace est appelé donut dans cette littérature étant donné la forme à laquelle cette représentation conduit comme l'illustre la figure 13.

Tous ces paradigmes s'appuient sur la question des objectifs à définir pour notre contexte actuel. Néanmoins, ils s'appuient peu sur celle de la transformation de l'économie que ce changement de paradigme entraînerait. Le concept de **transition juste** se centre quant à lui sur cette dimension, c'est-à-dire sur les enjeux de justice associés à la transformation de nos activités économiques en contexte de transition écologique et énergétique. La transition juste est une idée promue dans les années 1990 par le mouvement syndical à l'international. Elle est désormais incluse dans les guides et propositions de nombreuses organisations internationales, et particulièrement promue au sein de l'Organisation Internationale du Travail (OIT). Selon l'OIT, une transition juste "doit être bien gérée et contribuer aux objectifs de travail décent pour tous, d'inclusion sociale et d'éradication de la pauvreté" (ILO, 2015, p. 4), en mettant l'accent sur la fourniture d'emplois verts décents et en laissant un espace significatif pour les mesures traditionnelles de protection sociale, comme celles concernant les soins de santé. Parfois, le terme de "transition juste" est également utilisé de manière plus générique pour envisager une transition inclusive vers une économie durable et à faible émission de carbone. L'idée d'inclusivité est plus spécifiquement présente dans le fait que l'objectif n'est pas d'aider les pauvres, mais plutôt de s'assurer que chacun trouve sa place dans une économie en transition.

Enfin, la mise en place d'approches intégrées pour une protection sociale et écologique doit aussi inclure le **débat concernant la possibilité d'une protection sociale soutenable financièrement dans un monde post-fordiste**, où la possibilité d'une croissance illimitée obtenue par la consommation de plus en plus grande des ressources de la nature est révolue, c'est-à-dire celle d'identifier ce que serait une **protection sociale et écologique adaptée au XXI<sup>e</sup> siècle (objectif 1)**.

Pour tous ces paradigmes généraux, il existe une limite concernant leur opérationnalisation. L'objectif de ce projet est, en se mettant au plus près du terrain, de **pouvoir définir des sentiers de transformation pour une protection sociale française plus écologique**, en définissant des pistes **multi-échelles**. Avant d'en venir à ce travail d'identification des leviers d'action possibles, un dernier élément de cadrage global est

nécessaire : il concerne la diffusion actuelle de la question environnementale au sein des organismes de protection sociale.

### **1-D. La diffusion de la question environnementale au sein des organismes de protection sociale : un sujet émergent**

Pour les acteurs de la Sécurité sociale, les décideurs publics ou les citoyens, ces deux sujets ne se relient pas de manière directe. Ce constat a été maintes fois identifié par notre équipe de recherche, et ce dans différentes directions :

- D'un point de vue **scientifique** d'abord, la littérature en France sur le sujet est relativement peu développée. Hormis des auteurs comme L. Chancel - voir, par exemple son intervention en 2020 à l'EN3S (Chancel, 2020) - ou E. Laurent - voir Laurent (2011), Laurent (2020) ou encore Laurent (2021), ce sujet semble avoir été peu discuté. Par exemple, aucun numéro de la revue *Regards* n'a jusqu'alors été consacré à ce sujet. Il est tout de même possible d'identifier deux articles sur le sujet dans le numéro sur la confiance en 2020 : un premier de M. Viennot sur la soutenabilité de la protection sociale (Viennot, 2020) et un second de Disegni *et al.* (2020) sur un appel pour une protection sociale et écologique.
- D'un point de vue **politique**, cette réflexion autour d'une protection sociale écologique, qui semble de plus en plus à l'agenda notamment avec le rapport de *The Shift Project* centré sur la santé et intitulé "Décarboner la santé pour soigner durablement", avec le rapport de la mission sénatoriale rendu récemment sur le sujet (Sénat, 2022), ou encore avec le projet que nous conduisons actuellement, a longtemps été absent des réflexions.
- Du point de vue des **citoyens**, la demande pour une santé verte, par exemple, ne semble pas réellement exister. L'empreinte environnementale des masques, ou encore des tests dans la période de la crise sanitaire Covid-19 n'a d'ailleurs pas été prépondérante. Cette information remonte également dans nos entretiens avec des représentants des caisses nationales : lorsque l'enjeu environnemental émerge, cela ne semble pas venir des associations de malades ou de familles.
- Du point de vue, enfin, des **professionnels des services** qui sont solvabilisés par les mécanismes de sécurité sociale. Pour prendre un exemple, les conventions avec les professionnels de santé n'intègrent que très peu jusqu'à aujourd'hui la question environnementale.

Par ailleurs, il est également évident que ce **sujet est en train d'émerger** dans la protection sociale actuelle. Un mouvement important s'est mis en place avec la volonté : de construire des bilans carbone pour les différentes activités, d'intégrer la dimension écologique

au sein des caisses en renforçant la RSO déjà existante, de prendre en compte la dimension écologique pour penser les futures politiques sociales dans leur ensemble en faisant muter la façon de réfléchir ces problèmes.

À partir de ce constat, **comment expliquer l'apparition actuelle des enjeux environnementaux à l'agenda de la protection sociale face à un sujet présent depuis longtemps dans le débat public et la lente diffusion de cette question au sein des organismes de Sécurité sociale ?** Les acteurs rencontrés ont non seulement du mal à se saisir de la question environnementale, mais ont aussi parfois des difficultés à la penser comme ayant un lien avec la protection sociale.

Nos recherches révèlent que l'environnement constitue un sujet non prioritaire dans la gouvernance et la mise en œuvre de la protection sociale. Exclu du périmètre des missions, si l'environnement est pensé, il entre peut-être en concurrence avec la délivrance de prestations sociales (1-D-1). Plus généralement, l'environnement peut être qualifié de "non sujet" dans cette gouvernance comme en atteste de manière symptomatique l'absence d'interlocuteurs ou d'instruments dédiés (1-D-2). Enfin, lorsque l'environnement fait son apparition dans des dispositifs spécifiques ponctuels, il s'agit essentiellement du résultat de préoccupations individuelles, loin d'être systématisées dans la gouvernance de la protection sociale (1-D-3). Néanmoins, ce constat doit être nuancé, car la protection sociale semble aujourd'hui être à un tournant : les initiatives centrées sur l'environnement semblent se multiplier, ce qui pourrait bien conduire à rebattre rapidement les cartes (1-D-4).

### **1-D-1. L'environnement, un sujet non prioritaire en concurrence avec la délivrance de prestations sociales**

Tous les acteurs rencontrés mettent en avant les objectifs de la protection sociale en matière d'assurance, de solidarité et de réduction des inégalités. Cependant, à côté de cette **rhétorique des missions** s'en déploie une autre, à la fois **budgétaire** et **administrative**. Dans les textes réglementaires (référentiels, conventions nationales, Cog), tout comme dans les entretiens réalisés, la priorité est donnée au respect des missions et des objectifs budgétaires des organismes, et l'environnement n'apparaît que très sporadiquement, voire pas du tout.

Commençons par examiner les **Conventions d'Objectifs et de Gestion** (Cog) et les **Contrats Pluriannuels de Gestion** (CPG), qui lient les caisses nationales aux caisses locales et qui cadrent la déclinaison des objectifs nationaux et des grandes orientations sur le plan opérationnel. Leur analyse révèle que l'environnement n'est évoqué que de manière anecdotique et uniquement en se référant à la politique obligatoire de RSO qui ne concerne que l'une des sources d'impact environnemental de la protection sociale. Ainsi, la Cog de la CNSA (2016-2019) évoque les enjeux de développement durable dans l'axe 5 de ses orientations stratégiques intitulé "*Améliorer le fonctionnement et l'intervention de la caisse*" ; la consommation énergétique, de papier et le tri des déchets sont les cibles des actions associées. La Cog de la Cnam (2018-2022) intègre la question environnementale de manière

anecdotique (une seule occurrence) pour ne considérer que la question du risque environnemental, équivalent dans le texte aux risques professionnels<sup>7</sup>. La Cog de la Cnaf (2018-2020) souligne dès son introduction que “[p]our répondre aux besoins des allocataires dans un contexte de contraintes financières, la branche Famille se doit également de veiller à l’efficacité sociale, économique et environnementale de ses interventions et de sa gestion” (p. 7) sans pour autant expliciter ce que cela signifie ou implique. La Cog de la MSA (2016-2020) introduit une dimension écologique par le biais de l’intégration de clauses environnementales et de durabilité dans la politique d’achats, ce qui relève du cadre RSO mais n’implique pas de mesures fortes de restriction des pressions environnementales des prestations. La Cog de la Cnav (2018-2022) fait référence au cadre RSO dans son chapitre introductif, sans expliciter davantage ses objectifs et ses missions. La Cog de l’Ucanss (Union des caisses nationales de Sécurité sociale) (2017-2020) évoque davantage la question environnementale, puisque donner un cadre aux bonnes pratiques sociales et environnementales fait partie du périmètre de ses missions, mais elle est réduite là encore à la RSO. L’accent est donc mis sur les **objectifs budgétaires** des différentes branches et sur les **actions spécifiques pour améliorer l’accès aux droits sociaux**.

On peut également citer l’**Objectif National de Dépenses d’Assurance Maladie** (Ondam), indicateur particulièrement structurant pour les interlocuteurs de cette branche et qui correspond au montant annuel estimé de dépenses en santé qu’il ne faudrait pas dépasser, défini lors du Projet de loi de financement de la Sécurité sociale (PLFSS). En 2019, ce montant était fixé à hauteur de 200,4 milliards d’euros. Cet objectif est associé à la notion de “maîtrise médicalisée des dépenses de santé”, une expression récurrente dans la Cog de la Cnam et intériorisée par nos interlocuteurs. Cette rhétorique budgétaire concerne également les dépenses de fonctionnement des organismes, dont l’évolution annuelle est fixée à moins de 2,5%. Pour reprendre les propos de l’un de nos interlocuteurs, « ces budgets-là sont à décroissance forcée par l’État ». Dans ce contexte, ajouter une dimension environnementale aujourd’hui absente supposerait de revoir l’architecture administrative et d’obtenir une **allocation de moyens spécifiques**, ce qui n’est pas encore à l’agenda.

**“Il est difficile de vendre un projet écologique avec aucun retour sur investissement.**

C’est possible, mais c’est compliqué. On est quand même des fonds publics, il faut pouvoir justifier les fonds publics, etc.”

(Entretien réalisé en janvier 2022, organisme national, homme, la cinquantaine)

L’allocation de crédits spécifiques dédiés à l’environnement est d’autant moins à l’agenda que cette rhétorique budgétaire s’inscrit dans un **contexte de rationalisation des dépenses des organismes**, qui s’établit à deux niveaux. D’une part, la rationalisation passe

---

<sup>7</sup> “L’Assurance Maladie poursuivra ses partenariats dans le cadre de projets d’appariement et d’enrichissement des systèmes d’observation dans le domaine social et médico-social. Il s’agira de permettre le développement d’études portant sur des champs nouveaux, tels que la situation sociale des patients ou les facteurs de risques et l’analyse des parcours de soins contextualisée (géographie, offre de soins, exposition à des risques professionnels ou environnementaux...)” (Cnam, 2018 : p77).

par la simplification des démarches des usagers, comme en témoigne le développement rapide d'une multitude de téléservices (Compte Ameli, Démarches en ligne de la Caf, France Connect, Espace Numérique en Santé, etc.). D'autre part, la rationalisation passe par la réduction des coûts de fonctionnement global des organismes (notamment par la diminution du nombre de postes). Si la question environnementale apparaît, ce n'est que parce qu'elle peut être considérée comme une voie pour améliorer la gestion physique et managériale de l'organisation. Pour le dire autrement, **l'écologie amène alors l'économie**, comme nous l'explique par exemple cette responsable à la Cnam au sujet de la promotion du transport sanitaire partagé.

“À l'origine, le transport partagé, l'approche n'était pas du tout environnementale, **l'approche elle était gagnant-gagnant**. Ce qu'on appelle, nous, gagnant gagnant, c'est-à-dire que le, l'objectif des transporteurs sanitaires c'est de remplir au maximum leurs véhicules parce que ça leur donne forcément des éléments de productivité puisqu'ils font plus de, de transports, mieux rémunérés, avec plus de personnes. Et nous, de notre côté, on avait négocié en effet que ça nous coûte moins cher, parce que puisque, puisqu'ils transportent 3 personnes au même, dans le même véhicule, on avait négocié des abattements.”

(Entretien réalisé en mars 2022, organisme national, femme, la soixantaine)

Au quotidien, cette logique potentielle du gagnant-gagnant en lien avec l'environnement est loin des préoccupations des agents, dont les métiers ont été en partie bouleversés par la digitalisation des démarches administratives, dont le nombre de postes pérennes diminue et sur lesquels s'exerce une pression à la performance les conduisant à se **concentrer sur leur cœur de métier**. Ainsi, l'étonnement ou le scepticisme ont pu se lire sur le visage de nos interlocuteurs et interlocutrices lorsque, dans la grande majorité de nos entretiens, nous présentions l'objectif de notre travail : analyser l'impact environnemental de la protection sociale. Après une première phase de disqualification du sujet ou de mise en question de leur légitimité à y répondre, lorsque dans la conversation, la surprise ou le doute laissaient la place à la réflexion, **l'environnement a quasi systématiquement été pensé comme ne faisant pas partie des missions classiques de la protection sociale**.

“Parce que si c'est pas, si y a, pour moi, y a pas d'impulsion, à un moment donné, par le haut, on restera **concentré sur notre cœur de métier** qui consiste à améliorer le, la conciliation vie familiale vie professionnelle, réduire les inégalités, enfin le classique, quoi. **C'est pas dans notre raison d'être de participer à la transition écologique**, si je peux dire ça comme ça.”

(Entretien réalisé en janvier 2022, organisme national, homme, la trentaine)

“En fait on peut dire que nos missions sont vastes, déjà, de protection sociale et de couverture des besoins de la population, et que **ce sujet-là n'est pas au centre de nos objectifs** et indicateurs divers de suivi, de reporting, en tant que chargé d'un grand service public.”

(Entretien réalisé en décembre 2021, caisse locale, femme, la soixantaine)

Ce “cœur de métier” peut être divisé en deux missions principales définies par les Cog et sur lesquelles les organismes doivent se montrer performants (deux missions qui n’incluent pas l’environnement). En premier lieu, il s’agit **d’assurer la délivrance des prestations sociales** identifiées et/ou demandées par les assurés (traiter un dossier de demande d’AAH, prendre en charge le remboursement d’un soin par exemple). En second lieu, il s’agit **d’améliorer l’accès aux droits sociaux** pour les personnes exclues ou à la marge du système de protection sociale, en particulier les publics les plus vulnérables (par exemple en mettant en place des dispositifs ciblant le “non recours aux droits”).

Outre les orientations des Cog, il arrive que les organismes de Sécurité sociale soient chargés de **missions annexes** à leurs missions principales. C’est particulièrement le cas pour les missions dictées par le contexte politique et/ou par une logique de « l’urgence » qui vient interférer avec les missions premières de ces organismes. Ajoutant à cela la montée en puissance de la logique des appels à projets, on observe une certaine **hétérogénéité des temporalités dans l’action publique**, décrite par Commaille et al. (2014). Si l’on se réfère aux cinq dernières années, plusieurs réformes gouvernementales ont mobilisé les organismes de Sécurité sociale pour leur opérationnalisation: le recouvrement des pensions alimentaires non payées (Cnaf) ; la prime inflation (Cnaf), le coupons Sport (Cnaf) ; le Covid Tracker (Cnam), le dispositif « Un tiers-lieu dans mon Ephad » (CNSA), etc. Se pose chaque fois la question de l’articulation de ces missions d’urgence et des missions traditionnelles des agents de ces organismes.

“Et puis plus récemment, **le mouvement fort c’est effectivement la crise**. Donc ça c’est en termes plutôt de modalités de développement et de modalités de travail. Ce que la DDSI et la Cnam ont fait pendant la crise est assez énorme dans le sens où en un an et demi, deux ans on a sorti une quinzaine d’applications en mode agile. [...] Ça a fini par le *contact tracing*, le SI vaccination. Donc quand vous êtes allé vous faire vacciner chez votre pharmacien ou dans un centre de vaccination ou autre, on a rentré quel vaccin vous avez pris, quelle épaule, etc, toutes les stats que vous aviez après sur TousAntiCovid, c’est sorti de chez nous. Et ça, ça a été fait, on a su, ça a été fait en un mois.”

(Entretien réalisé en juin 2022, organisme national, homme, la cinquantaine)

Il y a donc plusieurs urgences : l’urgence des activités concrètes à mettre en œuvre pour répondre à ces demandes qui viennent accroître le volume de travail quotidien, mais aussi l’urgence des populations auxquelles sont destinées ces missions plus ou moins ponctuelles et pour lesquelles l’urgence de la fin du mois se fait plus criante que celle de la fin du monde. Dans cette situation où les nécessités de la conjoncture et le contexte économique, politique ou social priment et font peser un travail important sur les organismes, **penser écologiquement la délivrance des prestations sociales vient ajouter une contrainte supplémentaire pour les agents**, qui y voient en outre une forme de concurrence avec les orientations des Cog.

**Le sujet apparaît finalement non prioritaire, éclipsé par le périmètre des missions de l'institution et par d'autres thématiques qui s'imposent à l'agenda selon la volonté des tutelles.** À ce jour, il n'y a pas encore de réelle prise en compte de la question environnementale institutionnalisée, mis à part pour ce qui relève du cadre RSO. Dépasser la logique budgétaire ou administrative et inscrire l'environnement dans les missions des agents nécessite de s'appuyer sur une certaine institutionnalisation de cet enjeu ; or, il n'y a **pas de dispositifs relatifs à la question environnementale dans la gouvernance de la protection sociale.**

De plus, lorsque le sujet environnemental est artificiellement mis à l'agenda par notre présence, il peut être parfois perçu comme une **nouvelle attaque du système de protection sociale.** En effet, la Sécurité sociale semble remise en question sur son financement, sa légitimité, son efficacité. Réfléchir à l'enjeu environnemental semble donc parfois perçu comme une attaque potentielle supplémentaire pour un système déjà en proie aux critiques. Cet élément peut nourrir un argument plus général autour de la nécessité de commencer par d'autres secteurs, de ne pas toujours "taper sur les mêmes", et un sentiment que les pauvres ne sont pas celles et ceux qui polluent le plus. Pour le dire autrement, la question environnementale peut être perçue comme entrant en concurrence avec les prestations sociales, qui constituent le cœur de métier de la Sécurité sociale. Plus qu'un sujet non prioritaire, **le verdissement de la Sécurité sociale peut être considéré comme un "non-sujet" dangereux.**

### **1-D-2. L'environnement, un "non-sujet" dans la gouvernance de la protection sociale**

Il apparaît dans les entretiens réalisés que la question environnementale et les actions qui pourraient en découler, à l'échelle des prestations sociales et de leur délivrance, sont **difficilement appréhendables** par les personnes interrogées. Il leur est difficile de définir le lien entre les prestations sociales et l'environnement. Du fait de la non-institutionnalisation de la problématique, on constate une **absence d'interlocuteur institutionnel** d'une part et **d'instruments spécifiques dédiés** d'autre part.

Commençons par le manque d'interlocuteur dédié, qui a souvent complexifié nos recherches : il n'y a souvent **pas de poste spécifique** à ce type d'enjeu environnemental au sein des organismes centraux. Par exemple, au sein de la Cnam, il existe différentes directions chargées des modalités de délivrance des prestations : celle de la gestion et de l'organisation de l'offre de soin, celle des opérations, celle des risques professionnels, et celle des systèmes d'informations. Il n'y a ni direction propre à la question écologique, ni sous-service dans les directions "opérationnelles" traitant cette question-là. Au sein de la Cnam, comme des autres organismes d'ailleurs, les postes pour lesquels "l'environnement" fait partie du périmètre des missions sont ceux de "chargé de projet" et "chargé de mission" et de référent RSO. De plus, notons qu'une partie conséquente des organismes locaux n'ont pas de référent RSO. À titre illustratif, parmi les 98 agences CPAM de la région Auvergne-Rhône-Alpes, trois personnes couvrent ces missions sur les 12 départements concernés. Une autre difficulté rencontrée est

celle de la **dilution de la responsabilité en interne**, les interlocuteurs nous renvoyant vers d'autres personnes, d'autres services de la même branche ou d'autres institutions, notamment la Direction de la Sécurité sociale. Pour beaucoup, **le périmètre des missions des organismes de protection sociale n'inclut pas la responsabilité des pressions exercées sur l'environnement.**

“À un moment il faut aussi arbitrer entre différents enjeux, et au regard des sommes qu'on gère, fin chaque année on verse 130 milliards de prestations, ce qui est absolument énorme. Si on compare le coût de notre empreinte par rapport à cette masse de prestations gérée, peut-être qu'on est sur un ratio finalement qui est tout à fait faible par rapport à un ensemble d'autres prestations. Quand il y a des réflexions sur ces sujets-là, le côté comparaison est aussi intéressant parce que si on regarde simplement sous l'angle empreinte carbone, on se dit “Bah on fait plus rien comme ça j'ai plus d'empreinte”. On ne peut pas non plus rien faire. [...] Notre première mission de service public c'est de faire en sorte que les prestations qui sont définies, les gens y accèdent. Donc il faut aussi mettre ça en perspective, **ne rien faire c'est ne générer aucun coût direct, mais c'est en fait passer à côté de notre rôle de service public.**”

(Entretien réalisé en février 2022, organisme national, femme, la cinquantaine)

“Donc effectivement, tout le monde, là, est dans une sorte de, de mouvement où on se dit maintenant il faut agir tout de suite, et sans avoir mis les briques d'actions forcément en place, alors que ça fait des années qu'on sait qu'il va y avoir ce risque là. Donc, mais **je suis pas sûre que ce soit propre à la protection sociale.** Enfin je suis vraiment pas convaincue qu'y ait un problème spécifique de ce côté-là. Et, voilà. Et par ailleurs, l'intensité de la chose elle est, elle monte quand même beaucoup en ce moment, et on peut pas dire, enfin je reprends le, le service public de la Sécurité Sociale, ces questions de, de puisque, enfin de développement durable, enfin c'est appelé comme ça, enfin, elles sont prises en charge sur ces façons depuis longtemps. [...] Mais, on voit que c'est pas, la protection sociale n'est pas complètement à côté de ces sujets, en fait pas sur le risque mais sur son service public, par exemple. Est-ce qu'elle est, elle est pas totalement à côté, est-ce qu'elle est moins à côté que d'autres, plus à côté que d'autres, je suis pas, je suis pas sûre que, qu'on puisse répondre à cette question. Donc c'est pas, et reprendre uniquement le prisme protection sociale là-dessus, pas sûr que dans ce que gère l'État ou dans ce que, dans d'autres secteurs il y ait plus de pro activité sur le sujet.”

(Entretien réalisé en janvier 2022, organisme national, femme, la cinquantaine)

La relation entre les prestations sociales et l'environnement n'est que très peu “pensée” par nos interlocuteurs : ils et elles ne considèrent pas cette relation d'un point de vue global, mais uniquement aux prismes de leurs missions. L'une des raisons qui pourrait expliquer ce phénomène repose sur l'absence, pendant longtemps, de **formation aux questions environnementales pour les hauts fonctionnaires.** La réforme de l'École nationale d'administration (Ena), avec la mise en place de l'Institut National du Service Public (INSP) et du tronc commun aux grandes écoles de l'administration crée un module obligatoire dédié à cette question. Il vise à appréhender les enjeux écologiques dans leur complexité, à saisir l'urgence écologique et les besoins de transformation profonde des modèles de développement et des représentations auxquelles elle appelle (Bortzmeyer, 2021,

p. 646). Cette réforme récente n'a, naturellement, pas d'effets sur les interlocuteurs interrogés déjà en poste.

La diffusion de la question environnementale est également rendue difficile par le **manque d'instruments spécifiques à ces enjeux**. Or, le choix des outils de l'action publique n'est pas anodin (Lascoumes et Le Galès, 2005). Dans le cas de la Sécurité sociale, il n'y pas de dispositif socio-technique, cognitif ou informatique qui permettrait d'appréhender l'impact environnemental des prestations de protection sociale. Cela peut être illustré par les outils de mesure, inexistants, de l'impact environnemental des prestations sociales. Durant les entretiens avec nos interlocuteurs, il nous est toujours précisé que les données nécessaires à d'éventuels calculs n'existent pas.

“Et après on était sur l'idée d'avoir une évaluation environnementale de la prestation. Et quand on voit que l'évaluation environnementale en termes de RSO on n'est pas encore sur des méthodes d'évaluation environnementale, tu te dis que **évaluer environnementalement la prestation c'est peut-être pas le, enfin ça semble inaccessible, en fait.**”

(Entretien réalisé en octobre 2021, organisme national, homme, la cinquantaine)

“Après, y a plein de choses qui sont faites malgré tout, qui remontent et des, des salariés qui se mobilisent, etc., quoi. Mais, c'est très peu monitoré sur les aspects indicateurs, etc., qu'est-ce qu'on, quel est l'impact de notre production d'emails, quel est ... Je sais pas, je dis n'importe quoi. **Quel est l'impact de notre production énergétique, enfin ... Aucune idée.**”

(Entretien réalisé en décembre 2021, organisme national, femme, la quarantaine)

Ainsi, il n'y a aucune arène de discussion de ce sujet : non seulement l'environnement ne fait pas partie du coeur de métier de la protection sociale et de ses missions habituelles (ce qui en fait une préoccupation secondaire), mais les organismes de protection sociale semblent n'avoir aucune marge de manoeuvre potentielle quand bien même elles décideraient de s'emparer de cet enjeu : **il n'y a pas de budget spécifique, pas de personnes référentes (ce qui en fait un non-sujet)**. De manière sporadique, si les enjeux écologiques apparaissent néanmoins, c'est au gré de préoccupations individuelles et du fait de trajectoires individuelles particulières.

### **1-D-3. L'environnement, un sujet déterminé par des préoccupations individuelles?**

Les préoccupations environnementales parviennent néanmoins à émerger de manière sporadique. Elles sont alors portées par des “**porteurs de cause**”, particulièrement sensibles à ces enjeux et dont les profils de formation et/ou professionnels dénotent et se matérialisent par des micro-dispositifs dépendant d'un périmètre d'action restreint.

Ainsi, la réalisation de nos entretiens nous a dirigé vers quelques personnes considérées comme “clés” par leurs collègues, car elles sont porteuses d'un discours et/ou de dispositifs pertinents dans la prise en compte de l'enjeu environnemental. Les interlocuteurs

investis par la question ont une **trajectoire particulière** ; ils peuvent être considérés comme « marginaux », au sens de « différents », dans la protection sociale. Ils ont des formations et des trajectoires professionnelles singulières (internes comme externes à l'institution). Par exemple, l'un de nos interlocuteurs dispose d'une formation en sciences sociales traitant notamment des questions environnementales ; d'autres ont intégré via des dispositifs spécifiques et ont une expérience extérieure à la Sécurité sociale avant d'occuper leur poste. Ils ont également des affinités électives à ce sujet : pour certains, des considérations très personnelles sont motrices de leur volonté de mettre à l'agenda la question écologique des organismes auxquels ils appartiennent, notamment du fait de la transmission intergénérationnelle.

“Alors y a plusieurs, je pense que c'est un, une sensibilité que j'ai toujours un peu eue et c'est... [...] C'est des gestes qui, qui pour moi sont importants parce que, parce que je connais les enjeux qu'y a derrière et que j'y crois. [...] Donc j'ai aussi, on va dire, un, c'est pas qu'une appétence que j'avais pendant les études, c'est aussi quelque chose que je, que je travaille en fait au fil de l'eau. Et puis **le fait aussi d'avoir un enfant**, enfin tout un tas de choses aussi qui fait que c'est des sujets qui, qui me travaillent. Et qu'à un moment donné je me dis si dans 20 ans, 30 ans on me demande pourquoi vous avez rien fait, je serai bien embêté de, pour répondre, quoi, si moi-même j'essaie pas de faire des trucs.”

(Entretien réalisé en janvier 2022, organisme national, homme, la trentaine)

Ces acteurs se saisissent de la question environnementale à différentes échelles et différents degrés d'intensité selon les ressources et les moyens d'action disponibles. On tend vers une **approche** presque **bottom-up**, du point de vue d'acteurs plutôt intermédiaires dans la gouvernance de la Sécurité sociale.

“Mais, en interne **y a des gens qui sont très, très investis sur ces sujets là**, et puis d'autres pour qui ces sujets là ne sont pas à l'agenda. [...] Donc voilà. Donc ce qu'on fait c'est qu'**on est très décentralisés sur ces sujets là**, c'est-à-dire que y a un groupe qui travaille, y a un groupe d'échange, en fait, dans le réseau social d'entreprise, où ceux qui sont intéressés par ces sujets là [se réunissent]. [...] Donc nous, la direction, on va compléter le *bottom-up* par des propositions, voilà, et du coup faire se réunir les acteurs motivés un peu plus souvent.”

(Entretien réalisé en octobre 2021, organisme national, homme, la cinquantaine)

La majorité des porteurs de la cause environnementale ont mis en place des **actions ad hoc** ou individualisées qui évoluent en parallèle ou qui relèvent de micro-adaptations des outils de la protection sociale eu égard de leurs marges de manœuvre. Ils relèvent ainsi de **l'action sociale** des organismes dont le cadre, extra-légal, permet davantage de prise d'initiatives des agents. L'action sociale finance divers projets dont les critères peuvent être ajustés au gré des intérêts poursuivis par ces acteurs. Par exemple, l'appel à projet “bien vieillir” de la Carsat Midi-Pyrénées intègre des critères écologiques pour financer des

initiatives dans les domaines “sanitaire et social” et “prévention des risques liés au vieillissement” ayant notamment trait à la mobilité responsable. Un autre exemple illustrant ces dispositifs “marginiaux” est celui du centre de données de l’Assurance maladie de Strasbourg, dont les missions sont au carrefour entre les fonctions dites “supports” et les prestations sociales.

Ces dispositifs étant laissés à la discrétion des individus qui les gèrent, ils sont très contextuels et naissent souvent de **concours de circonstances**. Le centre de données de l’Assurance Maladie en témoigne : sa création repose sur la mise à disposition de locaux vacants de la Carsat locale. Cet emplacement, idéal, a permis de mobiliser la géothermie pour refroidir les serveurs. Ce point nous amène à questionner le caractère pérenne de ces dispositifs : puisqu’ils sont portés par des individus spécifiques, rien n’assure de leur maintien en cas de changement de personnes en charge. Il nous invite également à discuter de la **généralisation** possible de certains de ces dispositifs ancrés dans un certain contexte social, géographique et politique. Pour reprendre l’exemple des centres de traitement de données de l’Assurance Maladie, les bons résultats de l’expérience du CTI de Strasbourg participent, d’une façon ou d’une autre, au développement d’automatismes ou de projets plus écologiques. On pense notamment au centre d’hébergement de Toulouse qui projette l’installation de panneaux photovoltaïques pour réduire les coûts énergétiques liés au refroidissement des serveurs. Cette diffusion est favorisée par le fait que les deux centres sont dirigés par la même personne.

Enfin, du fait de leur caractère “exceptionnel”, ces projets, bien que pertinents, ont des **effets relativement limités** sur l’environnement tant qu’une gouvernance globale des enjeux environnementaux n’est pas envisagée. La communication intra et inter-branche sur ces initiatives locales semble limitée, sauf pour certaines expérimentations très citées comme celle du CTI de Strasbourg. Nos interlocuteurs ont connaissance de dispositifs ou d’expérimentation, mais les détails ne sont que rarement explicités.

“- Je me posais la question si, est-ce que vous avez des expérimentations qui intégreraient cette question environnementale à l’échelle locale, qui, enfin voilà, qui, que vous pensez pertinentes, en fait, dans le cadre de ce sujet. Mais peut-être qu’on ...

- On peut faire, on peut faire un appel aux caisses, parce que je vous cache pas que nous on les suit de manière précise sur un certain nombre de sujets mais pas forcément tout. Donc je sais pas, des caisses qui, à l’échelle locale, parce qu’elles m’en ont parlé dans le cadre d’échanges informels, font des choses. J’ai notamment en tête la caisse qui couvre le territoire Rhône Alpes qui, elle, a fait des appels à projet pour financer une partie, justement, du renouvellement du parc automobile [...]. En tout cas avait mobilisé une enveloppe pour essayer... [...] Mais donc, **mais donc sans doute qu’il y a des caisses qui font des choses. Aujourd'hui j’ai pas cette visibilité.**”

(Entretien réalisé en mars 2022, organisme national, femme, la cinquantaine)

Enfin, non seulement **ces initiatives environnementales, souvent individuelles, peinent à émerger**, mais en plus **elles ne sont que rarement diffusées dans l'institution, ce qui freine leur généralisation**.

#### **1-D-4. Conclusion partielle : un sujet émergent en renforcement**

Ce constat posé, il est nécessaire de le tempérer en se rendant compte que **la protection sociale semble être à un tournant sur ce point**, l'enjeu environnemental semblant émerger de toutes parts dans ses préoccupations : rapports sur le sujet, mission sénatoriale, débat porté pour les Cog en négociation, ajout dans les conventions avec les professionnels, formation des futurs cadres-dirigeants de la Sécurité sociale à ce sujet à l'EN3S, etc. Le présent rapport fournit également un exemple de l'inscription de cette préoccupation à l'agenda, puisque l'EN3S et les partenaires institutionnels ont jugé bon de s'interroger sur les marges de manœuvre ou les éventuels obstacles vers une protection sociale plus écologique.

Dès lors, cette période d'inclusion de la question écologique dans la protection sociale fait émerger une multitude de questions, la première d'entre elle étant la suivante : comment **guider et orienter les acteurs de la Sécurité sociale pour que la protection sociale** (au sens de la définition des politiques sociales et de la déclinaison de celle-ci) **devienne plus écologique** (au sens défini dans le 1-C) ? C'est à cette tâche que s'attellent les chapitres suivants.

## Chapitre 2. Quelles pressions environnementales du système de protection sociale ?

### Dans ce chapitre :

- Nous commençons ce chapitre par des éléments de cadrage afin de définir ce qui est entendu par “**prestation sociale**”, première étape nécessaire à l’identification des pressions environnementales exercées par le système de Sécurité sociale. Nous classons les actions de la Sécurité Sociale (prestations en nature ; prestations en espèces ; prévention ; action sociale) et identifions les catégories d’activités qui y sont liées (**2-A**).
- Nous considérons l’importance de l’**identification qualitative des pressions environnementales** générées par le système de Sécurité Sociale, et nous réalisons sur cette base un tableau d’identification des pressions environnementales que nous complétons par des fiches à l’échelle des prestations (**2-A**)
- Nous présentons ensuite les questionnements que peuvent susciter la **démarche de quantification**, en cherchant à répondre à trois sous-questionnements (**2-B**) :
  - **Pourquoi quantifier les impacts environnementaux de la protection sociale ?** À partir des travaux de la sociologie de la quantification, nous expliquons les différentes raisons qui motivent le processus de quantification (**2-B-1**).
  - **Comment les quantifier ?** Nous présentons les différentes approches méthodologiques permettant de quantifier les pressions environnementales identifiées dans la littérature académique ; nous interrogeons leur adéquation avec notre objet d’étude (**2-B-2**).
  - **Quoi quantifier ?** Nous abordons concrètement les enjeux relatifs à la quantification des impacts environnementaux au regard des différentes formes que peuvent prendre les actions de la protection sociale : toutes les prestations sociales ne se valent pas. Nous discutons ainsi des raisons, de la pertinence et du niveau de difficulté que posent ce travail de recherche (**2-B-3**).
  - Nous présentons enfin les approches concrètes de quantification existantes sur la Sécurité Sociale et discutons notamment des résultats récents du projet du Shift Project (2021) (**2-B-4**).
- Enfin, nous présentons les **principaux résultats existants de cette approche de quantification** (**2-C**)

## 2-A. Identifier les pressions environnementales associées à la protection sociale française

Le système français de protection sociale repose sur différentes fonctions portées par des organismes de sécurité sociale comme nous l'avons vu dans le premier chapitre. Ces organismes de sécurité sociale ont une activité propre qui emploie plus de 150 000 personnes dans environ 300 organismes différents (Ucanss, 2022). Ces organismes sont évidemment responsables de pollutions, via le chauffage de leurs bâtiments, les déplacements de leurs employés ou encore l'usage de matériel de papeterie. Cette problématique est prise en charge collectivement par les organismes depuis de nombreuses années, par le biais des plans cadres développement durable inter-branches et inter-régimes (2007-2010, 2011-2014 et 2015-2018), puis dans le cadre d'une stratégie de Responsabilité Sociale des Organisations (RSO) que porte l'Ucanss au travers d'un Référentiel de la démarche de responsabilité sociétale des organisations (RSO) de la Sécurité sociale<sup>8</sup>. Plusieurs dispositifs en ont découlé, portés par le national (Programme Impulsion 2021 ou le Grand prix de l'innovation sociale et environnementale) ou portés par les caisses locales (Charte RSO de la CPAM Haute-Garonne, Démarche Développement durable de la Caf de Vendée, parmi tant d'autres). Pour autant, sont-ce les seules pressions environnementales dont devraient se soucier les organismes de sécurité sociale ? Est-ce leur seule responsabilité ? Sont-ce les seules pressions sur lesquelles ils peuvent agir ? C'est de cette question, d'extension des sujets environnementaux à traiter au sein des organismes de sécurité sociale que nous allons discuter ici.

**Identifier les pressions environnementales exercées par le système de Sécurité sociale induit de préciser ce qui est au cœur du système, les prestations sociales. Est-ce que celle-ci peut être définie comme une "activité" comme une autre au sens de la comptabilité carbone ?** D'après l'Institut National de la Statistique et des Études Économiques (Insee), les prestations sociales représentent des « transferts, en espèces ou en nature, aux ménages qui sont destinés à alléger la charge financière que représente pour ceux-ci la protection contre un certain nombre de risques ou de besoins ». Les risques considérés ont évolué avec le temps. Ils sont au nombre de cinq aujourd'hui : santé, famille, vieillesse, risques professionnels et dépendance.

Afin de mieux appréhender les pressions environnementales générées par la protection sociale, nous avons listé de manière exhaustive les différentes prestations sociales apparaissant dans le droit de la protection sociale (Morvan, 2021). On distingue les prestations en nature, les prestations en espèces et ce qui relève de l'action sociale. Les **prestations en nature** reposent sur la prise en charge de services rendus par un tiers. Les **prestations en espèces** sont des transferts monétaires directement versés aux assurés sociaux. La distinction entre les prestations en nature et celles en espèces n'apparaît pas toujours

---

<sup>8</sup> Pour plus d'informations sur ce sujet, voir la capsule vidéo de présentation du dispositif réalisée par l'Ucanss : <https://www.youtube.com/watch?v=jZLEPGwsbD4&t=18s>.

évidente pour tous les risques supportés. Cette terminologie est particulièrement utilisée dans le cadre du risque Santé. L'assurance maladie prend en charge un montant important de services rendus par des prestataires extérieurs (établissements de santé, cabinets libéraux, laboratoires d'analyse, etc.). C'est moins le cas pour le risque Famille ; l'activité de la Cnaf repose pour l'essentiel sur des transferts monétaires. En parallèle, les risques sociaux sont également pris en charge indirectement au travers des activités financées par **l'action sociale des organismes**. Celle-ci consiste à financer des actions dites extra-légales au regard des besoins et des enjeux territoriaux. Elle se matérialise notamment par le (co-)financement d'infrastructures et de leur rénovation en direction des "prestataires de services". Les Caf participent au financement de la construction et rénovation de crèches, par exemple à travers leur action sociale.

Le **tableau 2** montre ainsi les volumes des dépenses associées selon cette répartition "en nature" ou "en espèces" en fonction des différentes branches de la Sécurité sociale.

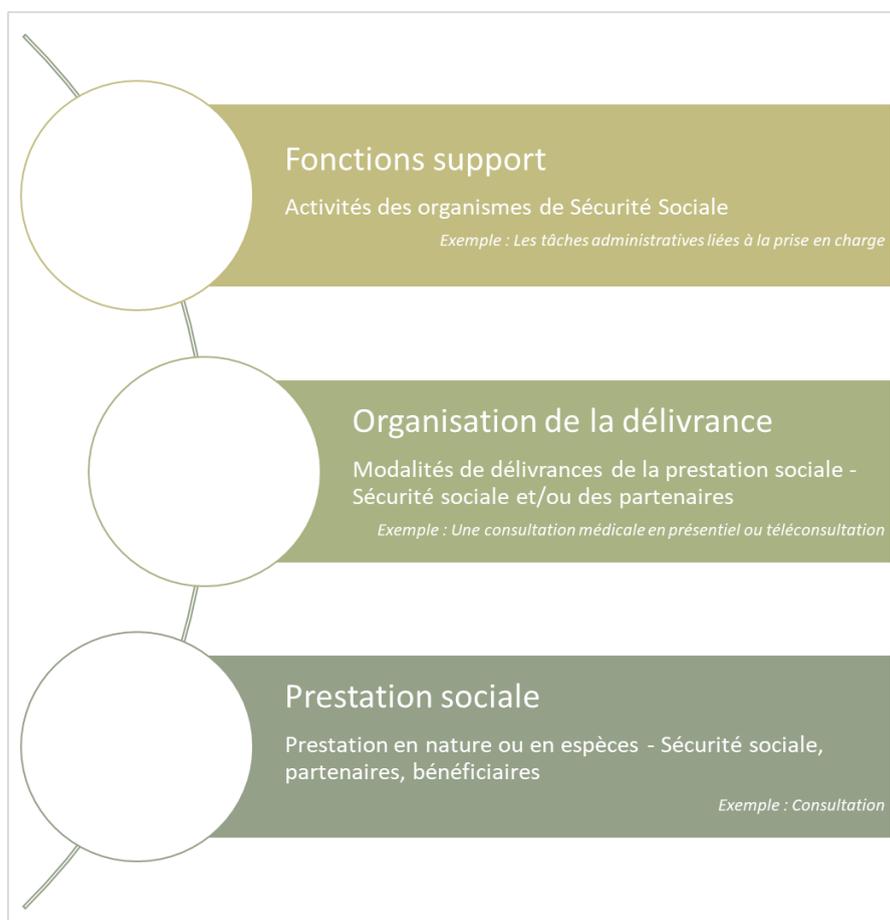
**Tableau 2 : Comptes de la Sécurité sociale par branche et par type de prestations**

<b>RISQUE</b>	<b>Espèces</b>	<b>Nature</b>	<b>Total</b>
<b>Vieillesse</b>			
Pensions de vieillesse	284,523		
Minimum vieillesse	3,146		
Prestations liées à la dépendance (nets des complémentaires et mutuelles)	6,674	2,624	
Autres prestations vieillesse		3,019	
<b>TOTAL</b>	<b>294,343</b>	<b>5,642</b>	<b>299,985</b>
<b>Survie</b>			
Pensions de droits dérivés net des complémentaires obligatoires	36,863		
Minimum vieillesse	0,180		
Autres prestations survie	0,058	0,057	
<b>TOTAL</b>	<b>37,101</b>	<b>0,057</b>	<b>37,158</b>
<b>Maladie</b>			
Remplacement de revenu temporaire	12		
Solvabilisation de services de santé		161	
Prestations médico-sociales (hors handicap)		9,752	
Autres prestations de santé		5,03101	
<b>TOTAL</b>	<b>12</b>	<b>176</b>	<b>188</b>
<b>Invalidité</b>			
Remplacement de revenu (pensions et rentes)	7,868		
Autres prestations de ressources	11,320		
Prestations de compensation du handicap	2,893	0,066	
Accueil et hébergement des personnes handicapées		15,180	
Aide par le travail		1,818	
Autres prestations Invalidité		0,268	
<b>TOTAL</b>	<b>22,081</b>	<b>17,332</b>	<b>39,413</b>
<b>AT-MP</b>			
Remplacement de revenu définitif	6,764		
Autres prestations AT-MP		0,035	
<b>TOTAL</b>	<b>6,764</b>	<b>0,035</b>	<b>6,799</b>
<b>Famille</b>			
Prestations famille	20,386		
Prestations scolarité	3,166		
Garde d'enfants - Solvabilisation du service de garde		15,221	
Aide Sociale à l'enfance		7,848	
Complément de rémunération	2,977		
Maternité	3,972		
Autres prestations dont action sociale des caisses		2,216	
<b>TOTAL</b>	<b>30,502</b>	<b>25,286</b>	<b>55,788</b>
<b>Logement</b>			
Allocations (ALS, APL, ALF)	16,96312		
Autres prestations logement dont action sociale des caisses		0,21	
<b>TOTAL</b>	<b>16,96312</b>	<b>0,21</b>	<b>17</b>
<b>TOTAL PRESTATIONS SÉCURITÉ SOCIALE</b>	<b>419,48</b>	<b>224,64</b>	<b>644</b>

Source : Drees, Les comptes de la protection sociale, 2018, repris par les auteurs.

À partir de la littérature, grise et académique, et des entretiens semi-directifs réalisés, nous avons identifié **l'ensemble des étapes qui jalonnent la couverture du risque social associé**. Ce pas de côté nous a conduit à nous attarder sur l'impact environnemental de la couverture d'un risque social, plutôt que de la prestation sociale en tant que telle. Ces étapes illustrent une série d'activités qui exercent des pressions sur l'environnement. Celles-ci peuvent être regroupées en trois sous-catégories illustrées à travers la figure 14. Il y a d'abord les activités quotidiennes des organismes de sécurité sociale, elles représentent une **fonction de « support »** à l'ensemble du système de couverture à mettre en place. Il y a ensuite les **activités associées de manière plus directe à la délivrance** de la prestation sociale : il peut s'agir, par exemple, de la communication entre l'assuré social et l'organisme de sécurité sociale, du fait d'envoyer les relevés de prestation par mail ou par courrier, ou encore des déplacements des assurés. A prestation sociale identique, il existe des activités annexes différentes qui exercent des pressions environnementales distinctes. Enfin, il y a les activités associées à la **prestation sociale** qui est délivrée. Quelles sont les conséquences de la prestation sociale en tant que telle sur les pressions environnementales dans notre société ?

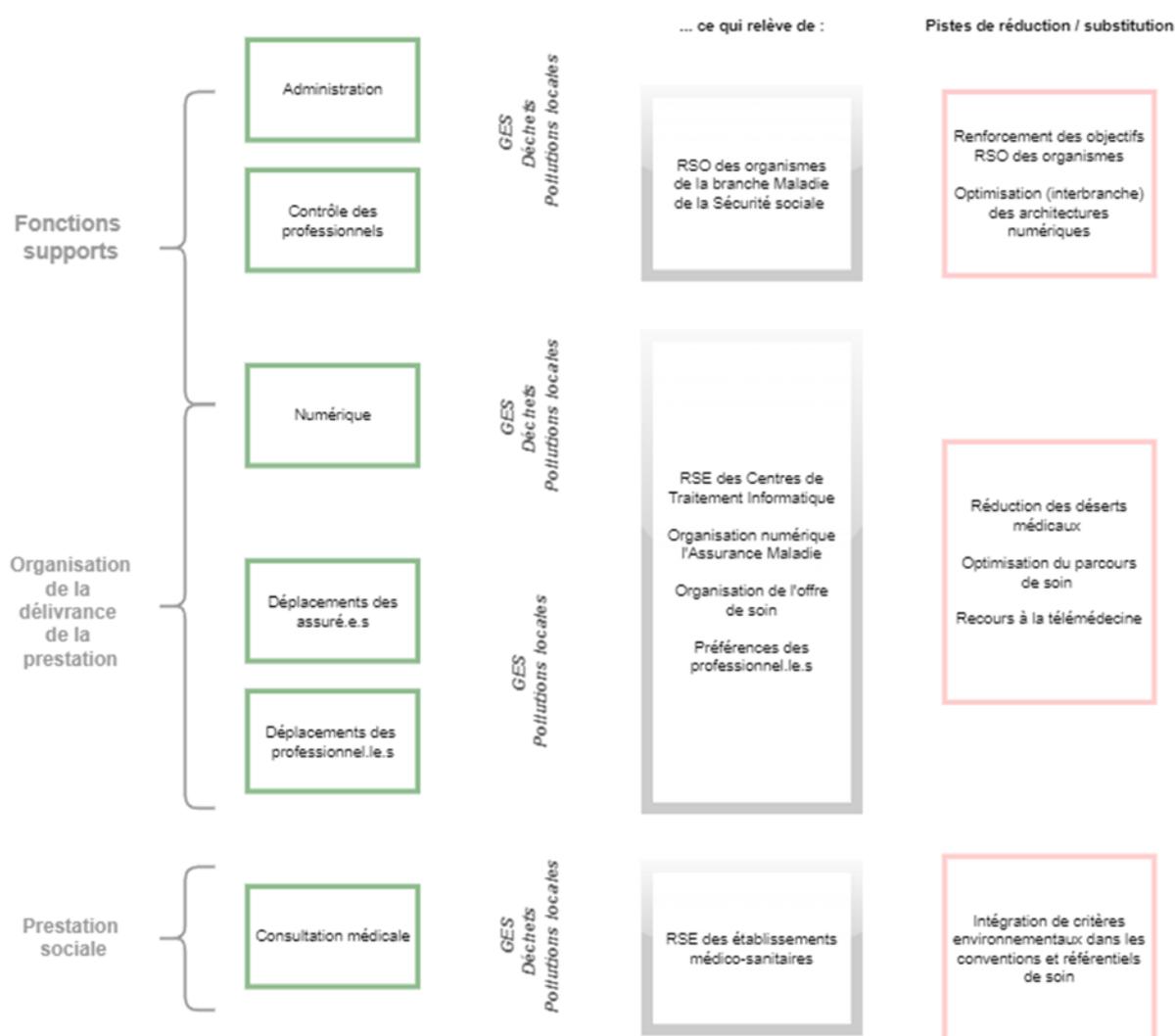
**Figure 14 : Catégories d'activités liées aux prestations sociales**



**Source : Auteurs**

Ensuite, pour chacune de ces activités nous avons recensé les **différents impacts environnementaux** associés. Nous avons réalisé ce travail de recensement pour chaque prestation sociale. La figure 15 montre l'exemple de la prestation correspondant à une consultation médicale.

**Figure 15 : Fiche prestation "Consultation médicale"**



Source : Auteurs

Cette figure permet d'embrasser directement **toutes les conséquences environnementales potentielles d'une consultation médicale**, en distinguant l'ensemble des aspects de la prestation : la délivrance de la prestation sociale en elle-même (en bas à gauche sur l'image), l'organisation de cette délivrance (au milieu à gauche), mais aussi les fonctions support qui y sont associées, comme les serveurs informatiques qui stockent les données de

patients (en haut à gauche). Une fois ces différents aspects bien différenciés, nous avons pu leur associer des conséquences environnementales potentielles, et indiquer quels acteurs ou quels documents les régissent. Par exemple, la consultation médicale en elle-même est encadrée par les objectifs en matière de Responsabilité Sociétale des Entreprises (RSE) des établissements médico-sanitaires, par les règles sanitaires en vigueur mais aussi par les documents de référentiels des pratiques. Enfin, nous avons ajouté un dernier élément à ces “fiches illustratives”, concernant les pistes de réduction des conséquences environnementales associées à ces prestations. Ces pistes sont approfondies au chapitre 3 de ce rapport. Nous avons réalisé **cinq fiches illustratives** de ce type, permettant de donner à voir facilement notre raisonnement et de percevoir les différences en fonction des types de prestation : elles concernent la consultation médicale (figure 15), l'accès aux crèches, le transport sanitaire, la solvabilisation des médicaments et les pensions de retraite. Ces fiches sont consultables en annexe 1.

## **2-B. Quantifier les pressions environnementales associées à la protection sociale française**

La quantification constitue généralement un outil d'aide à la décision dans le cadre de la mise en œuvre de politiques publiques, mais également pour les acteurs privés. Néanmoins, il faut déterminer **pourquoi** la quantification serait utile dans notre cadre d'analyse (**2-B-1**), **comment** il est possible de quantifier (**2-B-2**), **quoi** quantifier (**2-B-3**) et les **moyens concrets** qui peuvent être mis en place pour le faire en présentant également les **limites** d'une quantification des émissions de la protection sociale française (**2-B-4**).

### **2-B-1. Pourquoi quantifier ? De la théorie à la protection sociale écologique**

Pourquoi chercher à quantifier l'impact environnemental de la protection sociale ? Cette question des raisons à la quantification est classique en **sociologie de la quantification**, et diverses réponses ont été données.

Pour le cas précis de la quantification des émissions de gaz à effet de serre, Arnaud Brohé (2013) propose plusieurs raisons. Pour lui, une telle démarche de la part d'une entreprise ou d'une institution peut répondre à **quatre objectifs différents** : il peut s'agir d'une “demande de la clientèle”, d'un impératif visant à mettre en œuvre des contraintes réglementaires, d'une nécessité pour “verdier son image”, ou encore de se donner les moyens de raisonner par choix économiques éclairés et complets. Olivier Martin, dans son ouvrage *L'empire des chiffres* (2020), retient quant à lui plusieurs raisons pouvant justifier la quantification dans le cas général, ce que nous pourrions qualifier de vertus allouées aux chiffres. Reprenons la classification qu'il propose en la détaillant.

La quantification pourrait d'abord servir à **connaître**, et donc participer à l'approche scientifique et devenir ensuite une preuve de scientificité. Seules les choses qui se mesurent auraient alors une valeur et mériteraient d'être posées comme scientifiques. Pourtant, nous savons, et ce d'autant plus en sciences sociales, que ce qui se donne à mesurer n'est pas forcément le plus important. Ainsi, comme l'explique le Nobel d'économie George Akerlof (2020), la forte volonté d'avoir du quantitatif et du mesurable peut faire commettre des erreurs dans l'arbitrage entre ce qui compte (ce qui est important) et ce qui peut être compté. Un économiste aura tendance à traiter un sujet de faible importance qu'il peut quantifier, plutôt qu'un sujet de forte importance inquantifiable. Par exemple, les institutions et leur solidité ne peuvent pas être mesurées et pourraient de ce fait être négligées face à des aspects quantifiables comme le PIB.

La deuxième justification à la quantification consiste en sa **performativité managériale**. Olivier Martin se fonde ici sur la croyance développée dans les sciences du management que ce qui serait mesuré se réaliserait : "*What gets measured gets done*" (Peters, 1986). La quantification devient alors un outil de choix pour le pilotage des organisations. La quantification repose ici sur trois objectifs distincts, que nous adaptons de Muller (2018) : remplacer l'expertise professionnelle par des indicateurs numériques de performance, atteindre les objectifs par la publicité de ces indicateurs et pouvoir attribuer des récompenses sur la base de ces performances. Entre ces deux vertus allouées au chiffre, scientificité et qualité managériale, nous comprenons que le chiffre a du succès dans le management des organisations - que celles-ci soient publiques ou privées.

Alain Supiot (2015) considère une troisième vertu allouée au nombre, celle de pouvoir **donner une harmonie au monde**. Gouverner scientifiquement par les nombres serait un mode de gouvernance paisible et agréable pour les affaires humaines. On comprend ici aisément la forme de **dépolitisation**, de disparition de l'identification d'alternatives et d'invisibilisation des rapports de force que ce mode de gouvernement peut induire. Ce passage du gouvernement par les lois au **gouvernement par les nombres** a de nombreuses conséquences sur le fait politique. On perçoit également ici la plongée dans une vision mécaniste, voire mécaniciste, de notre monde social, plutôt qu'une vision évolutionniste, comme l'a décrite la partie 1-A. Dans cette même lignée de gouvernement, le nombre peut être vu comme un **outil pour dire le juste** dans un contexte de rareté. Ainsi, la justice est souvent représentée une balance dans les mains, devant mesurer ce qui est juste.

De manière plus générale, la quantification peut enfin être vue comme un moyen de **coordination et d'articulation des actions**. Les chiffres seraient alors un moyen de passer du fait individuel au fait collectif. La quantification pourrait aider à la coordination par la mise en place d'une échelle commune pour parler d'une même chose entre différents acteurs, mais elle peut par cette occasion devenir également un outil pour **établir la confiance**. En effet, elle tend à être vue comme un outil de distanciation de l'expérience individuelle, et même un instrument objectif, qui structurerait les échanges sur des éléments commensurables et partagés. Elle deviendrait alors une innovation sociale permettant de fonder le pouvoir sur une dimension impersonnelle, et devient par là-même un instrument de légitimité et de pouvoir.

Avec l'ensemble de ces attributs, il devient évident que le chiffre constitue un **outil de l'exercice du pouvoir**. Il a notamment vocation à rendre lisible le monde social pour pouvoir l'administrer et le gouverner : la statistique est l'un des moyens par lesquels l'État moderne s'est construit à partir du XVIIIe siècle (Desrosières, 2008). En effet, celui-ci a recours à la quantification pour asseoir son autorité et son pouvoir, en collectant des informations sur le territoire, la société et l'économie. Cette vision de la statistique comme **outil de gouvernement** se retrouve aujourd'hui, comme le montre l'importance que l'État accorde, par exemple, aux chiffres du chômage ou à ceux de la croissance, produits par des organismes officiels comme l'Insee. Les chiffres informent, aident à prendre des décisions et fournissent des repères cognitifs aux gouvernants comme aux gouvernés.

En ce sens, l'État moderne cherche à administrer par le chiffre les comportements sociaux existants et peut également sélectionner les comportements sociaux les plus facilement mesurables pour pouvoir les administrer. Chaque type d'État, ou de **forme de gouvernementalité** pour reprendre les termes d'Alain Desrosières (2008), est ensuite associé à une façon de produire, de concevoir et de penser les statistiques. Un État-ingénieur comme la France produit ainsi principalement "des données démographiques, macro-économiques et industrielles" (Martin, 2020).

Cependant, dès le XIXe siècle, la quantification devient également un **outil de preuve**, à la suite du développement mathématique de la statistique et des probabilités. Là où la statistique renvoyait étymologiquement à la "science de l'État", elle s'impose par la suite comme une discipline scientifique à part entière (Desrosières, 2008). Dès lors, elle n'a plus seulement un rôle informatif ou descriptif mais permet également de trancher des discussions et de légitimer une démonstration : le recours aux chiffres est courant dans les débats politiques ou les controverses scientifiques et les chiffres constituent un argument de haute valeur. Ils représentent une ressource précieuse pour faire montre d'expertise et permettent de se parer d'un voile d'objectivité. La quantification est vue comme un moyen de dépasser les "querelles de chapelle", dans la mesure où l'argumentation s'appuie alors sur la scientificité supposée du chiffre par opposition aux croyances (Jany-Catrice, 2013 ; Bruno, 2015).

Finalement, le chiffre et le raisonnement quantifié en général se voient souvent dotés de **trois propriétés sociales** : celles d'être vrais, neutres et indiscutables (Ogien, 2010). De celles-ci découlent une conséquence importante : le chiffre peut devenir à la fois un **outil de preuve** et un **outil de gouvernement** puissant (Desrosières, 2008).

Ces nombreuses vertus souvent allouées au chiffre conduisent au développement d'une **gouvernance par les nombres** (Desrosières, 2008 ; Supiot, 2015). Pourtant, la quantification n'est pas un accès au réel sans filtre, puisqu'elle passe nécessairement par l'établissement de conventions pour établir la mesure. Pour reprendre à nouveau les termes d'Alain Desrosières (2008), "**quantifier, c'est convenir puis mesurer**". On parle ici de "**conventions de mesure**" : pour pouvoir produire un chiffre, il faut d'abord se mettre d'accord sur la réalité à mesurer (ici, les pressions environnementales), c'est-à-dire convenir d'une définition définitive, avant de pouvoir la mesurer concrètement.

Prenons un exemple pour mieux comprendre. Les statisticiens du Bureau International du Travail (BIT) doivent d'abord se mettre d'accord entre elles et eux pour établir qu'un chômeur au sens statistique du terme est un individu de plus de 15 ans, qui n'a pas de travail au moment de l'enquête, qui est disponible pour travailler et qui recherche activement un emploi. Ensuite, ils et elles sont confrontés à d'autres questionnements, auxquels elles et ils doivent répondre en établissant de nouvelles conventions de mesure pour que la procédure soit finalisée et que le décompte puisse commencer : qu'est-ce que "ne pas avoir de travail" ? Que signifie "être disponible pour travailler" ? Qu'est-ce que la "recherche active d'emploi" ? **La mesure vient donc toujours après l'établissement de conventions.** Cela ne signifie pas pour autant que cette phase de mesure ne pose pas problème en elle-même et qu'elle se résume à une simple opération mathématique. Ses implications pratiques sont nombreuses et sujettes à débats (doit-on vérifier la réalité des propos des enquêtés sur la réalité de leur recherche d'emploi ? Et comment ?).

Les implications de cette distinction entre **convention** et **mesure** sont importantes. D'abord, sur le plan temporel, elle souligne que le travail d'établissement de conventions précède toujours celui de la mesure propre. Ensuite, sur le plan analytique, elle montre que le second moment dépend du premier et qu'il lui est assujéti : pas de mesure sans convention (alors qu'une convention n'implique pas nécessairement de mesure). Enfin, sur le plan politique, les chiffres une fois construits et mis en circulation dans la sphère publique ne le sont souvent que comme pures mesures. C'est au prix de cet oubli que les chiffres acquièrent leur incontestabilité (Desrosières, 2004). Tout se passe comme si les hommes et femmes politiques, tout comme les citoyens et les experts, oubliaient ce premier moment (convenir) et tout ce qu'il charrie de choix, de discussions ou d'approximations.

L'opération de quantification repose finalement sur toute une **série d'étapes préliminaires**, qu'il ne faut pas oublier car elles sont porteuses de nombreuses questions et choix méthodologiques (Henneguelle et Jatteau, 2021). Pourtant, une fois le chiffre généré, étant donné la *doxa* dans laquelle nous baignons, ce chiffre risque d'être réifié, et ce quelle que soit l'intention de l'auteur du chiffrage. De plus, pour les questions écologiques, il existe un glissement notable entre la causalité d'une émission et la responsabilisation, puisque "la proximité sémantique entre imputation et responsabilité ne permet pas de dresser une barrière entre l'opération statistique et ses connotations morales" (Pottier et al., 2020, p. 83).

Ce "gouvernement par les nombres" (Desrosières, 2008), cette "gouvernance par les nombres" (Supiot, 2015), ou encore cette "ère de la performance totale" (Jany-Catrice, 2013), où la quantification joue un rôle majeur, conduit donc à oublier les phases de définitions et de conventions et à réifier les chiffres. Il a un autre effet : **il dépolitise de nombreux débats**. En effet, s'opposer à des actions menées "au nom du chiffre" (quel qu'il soit, et quelle que soit la façon dont il a été construit) revient à s'opposer à quelque chose considéré comme objectif, scientifique et de ce fait difficilement questionnable. La quantification, du fait de la croyance commune dans les chiffres à l'échelle d'une société, serait alors une "manière de prendre des décisions sans en avoir l'air" (Porter, 1995) ou de "gouverner sans gouverner" (Berns, 2009).

Cette valeur sociale et politique du chiffre prend aujourd'hui une forme renouvelée. En effet, si les gouvernants ont toujours eu recours à un discours de légitimation de leurs actions (qu'ils ou elles invoquent la tradition, la religion, la nation, la justice, etc.), ce **registre de justification par le chiffre** a pris l'importance qu'on lui connaît désormais dans la seconde moitié du XXe siècle. Depuis lors, l'action publique en particulier est soumise à une "obligation de résultats", à une mesure de sa performance et à des objectifs chiffrés quant à son efficacité (Ogien, 2010). En plus d'être vrai, neutre et indiscutable, le chiffre devient alors **indispensable à la bonne marche des institutions** : sans lui, il est impossible de mesurer, de contrôler et de justifier les décisions prises.

Cela passe souvent par un fort usage d'indicateurs dans le cadre de ce que l'on appelle le "nouveau management public" (Bruno et Didier, 2013). Cette gouvernance particulière se focalise uniquement sur des objectifs mesurables et laisse donc souvent de côté les aspects qualitatifs. Plus généralement, elle conduit à ce qu'Alain Supiot qualifie de "**restriction du périmètre de la démocratie**", c'est-à-dire une tendance à ériger les chiffres en référence unique de l'action, sans recourir au droit, au jugement ou à la volonté des gouvernants et des gouvernés. Dans ce cadre, les décisions à prendre à l'échelle d'un pays relèveraient principalement de débats entre statisticiens et technocrates autour de la "vraie" valeur des résultats chiffrés à examiner. Or, comme le rappelle Alain Supiot, cette substitution du calcul au jugement conduit à se couper de la complexité du réel et du débat contradictoire. Ici se croisent donc des enjeux à la fois de **savoir** (est-ce que l'on compte correctement ?) mais également de **autorité** (qui décide de ce qui est compté ?) et de **pouvoir** (puisque ce qui n'est pas compté ne compte pas).

Tous ces éléments ne doivent pas nous conduire à jeter le bébé avec l'eau du bain. En effet, si le chiffre peut être un instrument d'oppression, il peut aussi être un outil de connaissance et une arme d'émancipation. En ce sens, nous pouvons penser que fournir un chiffrage des pressions environnementales associées à la protection sociale pourrait être intéressant, mais quel en serait l'objectif ?

- Quantifier pour hiérarchiser les priorités écologiques en contexte de moyens limités pour transformer la protection sociale : **quantifier pour décider "en connaissance de cause", et pouvoir agir en tant que régulateur du système de Sécurité Sociale.**
- Quantifier pour se positionner par rapport aux autres secteurs et identifier sa responsabilité : **quantifier pour dire la pollution juste de la protection sociale.**
- Quantifier pour afficher ses vertus écologiques, pouvoir renouveler son attrait et se conformer à des injonctions politiques : **quantifier pour publiciser son écologisation.**

Ces trois objectifs - responsabilité, leviers et publicité<sup>9</sup> - devront être pris en compte

---

<sup>9</sup> Nous excluons ici un motif plus direct qui est la **mise en conformité avec des impératifs légaux**. Sur ce point, toutes les entreprises de plus de cinq cents salariés doivent réaliser un bilan d'émission de gaz à effet de serre

quand nous réfléchissons aux deux questions qui nous restent à traiter avant de penser à quantifier : comment quantifier et sur quoi le faire ? Reste à savoir si l'impératif et l'urgence écologiques nous obligent plutôt à relâcher cette ambition permanente de quantification ou alors à la renouveler. **Avec ou sans chiffre, on voit dans tous les cas l'importance de construire un récit écologique commun que nous pourrions défendre ensemble.**

### **2-B-2. Comment quantifier ? Une diversité d'approches méthodologiques**

Le choix de la méthodologie est complexe pour notre sujet dans la mesure où les activités recensées impliquent une pluralité d'acteurs et d'organismes, comme l'a montré la sous-partie 1-B-2. Notre échelle n'est ni tout à fait macroéconomique, nous empêchant de travailler sur des données agrégées, ni tout à fait microéconomique, du fait des multiples missions et acteurs de la protection sociale.

Dans une perspective macroéconomique, il existe quatre approches cherchant à mesurer les pressions environnementales dans un secteur donné.

1. **L'approche par la production** comptabilise les émissions de CO2 créées par ce qui a été produit sur un territoire donné. Elle néglige dès lors les activités externalisées à l'étranger et la consommation des biens étrangers (Pottier et al., 2020 ; Tukker et al., 2020).
2. **L'approche par la consommation** "comptabilise les émissions en fonction de l'endroit où a été rendu le service final qui a nécessité l'activité génératrice de GES" (Pottier et al., 2020 : 78). Elle permet de contrer la limite de l'approche par la production mais pose la question des consommations intermédiaires (Peters, 2008 ; Tukker et al., 2020).
3. **L'approche par les revenus** repose quant à elle sur les émissions liées à la fourniture de facteurs de production (Marques et al., 2012 ; Tukker et al., 2020).
4. **L'approche "extraction"** se concentre sur les émissions de GES liées à la combustion des énergies. La responsabilité est attribuée à celles et ceux tirant un revenu de l'exploitation de ces sources d'énergie (Davis et al., 2011 ; Heede, 2014).

Dans une perspective microéconomique cette fois, les méthodes les plus couramment utilisées sont l'Analyse Cycle de Vie (ACV) et le Bilan Carbone<sup>®</sup>. Ces méthodes reposent sur un périmètre précisément délimité à l'échelle d'un produit, d'un service ou d'organisme(s).

---

(BEGES). Ce BEGES est plus large depuis janvier 2023 puisqu'il inclut les trois scopes d'émissions potentiels (sur ce point, seules les entreprises réalisant un chiffre d'affaires de plus de cent millions d'euros sont concernées par le scope 3). Ce bilan doit s'accompagner d'un plan de transition. Le BEGES doit être publié sur un site géré par l'Ademe (<https://bilans-ges.ademe.fr>). De nouvelles mesures seront également obligatoires prochainement avec, en particulier, l'obligation de reporting extra-financier pour de nombreuses firmes pour se conformer à la *Corporate Social Responsibility Directive* au niveau européen.

Concernant la Sécurité Sociale, la situation est légèrement différente. Nous pouvons d'abord classiquement nous intéresser aux pressions environnementales qu'elle émet en tant que productrice. Nous aurons alors un bilan classique de ces émissions de gaz à effet de serre qui regroupent principalement les fonctions support et l'organisation de la délivrance de la prestation, et qui peut en grande partie être géré par le développement et la professionnalisation du volet RSO des activités de la Sécurité Sociale.

En revanche, ces organismes produisent principalement de la **délivrance de prestation**, mais ces prestations sont-elles en elles-mêmes polluantes ? *A priori* non : la Sécurité Sociale n'est ni productrice de biens et services, ni consommatrice de quoi que ce soit dans ce contexte. Il est donc possible d'aboutir à la conclusion selon laquelle la Sécurité Sociale n'est pas responsable des émissions qui suivraient les prestations.

La question peut néanmoins être différente si on se demande si les émissions de gaz à effet de serre seraient les mêmes si les prestations étaient différentes. En ce sens, la question peut être de savoir si la Sécurité Sociale a des leviers d'action potentiels au niveau de ce qui est fait des prestations mises en place. On arrive donc à une méthode que nous pourrions qualifier **d'approche par les leviers**. Elle ressemble à l'approche par les revenus, qui s'appuie notamment sur le fait de comprendre comment nous pouvons attribuer des émissions liées aux fonds qui sont investis dans différents secteurs ("quand j'investis mille euros, est-ce que ces mille euros polluent ?"). Ici, la question est du même ordre : **le flux monétaire engagé par la Sécurité Sociale a-t-il une influence sur certaines émissions, et que peut-elle y changer ?**

### **2-B-3. Quoi quantifier ? Toutes les prestations ne se valent pas**

Avant de réfléchir à ce qu'il faut quantifier, il faut d'abord revenir sur le fait que la quantification en montant global (et non en matière d'amélioration ou de diminution) concerne en général uniquement les gaz à effet de serre. Elle peut dans certains cas conduire à considérer l'électricité comme neutre d'un point de vue énergétique. L'électricité n'étant qu'un vecteur, ces émissions dépendent de quelles énergies primaires sont mobilisées pour produire de l'électricité verte (comme nous l'avons vu récemment dans le débat sur le choix d'inclure ou non au niveau européen le nucléaire et le gaz dans les énergies considérées comme vertes à l'échelle européenne). Ensuite, il faut avoir une approche raisonnable de la quantification : une analyse coût-bénéfice sur l'opportunité de la quantification mettant en balance son utilité intrinsèque et son coût pourrait ici être utile.

Une fois ces éléments posés, pour évoquer ce qui pourrait être quantifié, partons d'abord de ce que nous savons concernant la façon de quantifier à partir des éléments précédemment développés.

1. Nous avons vu que nous pouvons principalement mesurer deux aspects : comptabiliser les **émissions produites** par la Sécurité Sociale ou quantifier les émissions sur lesquelles les organismes ont des **leviers**.

2. Ensuite, nous avons vu dans la partie sur l'identification des pressions environnementales de la protection sociale qu'il y avait **plusieurs éléments quantifiables** pour les organismes de Sécurité Sociale : (i) les activités administratives et de contrôle auprès des assurés (fonctions support), (ii) les activités liées à l'organisation de la délivrance de la prestation et notamment la dimension numérique liée au stockage des données des assurés et à leur traitement, (iii) les activités qui découlent de l'utilisation des budgets alloués par la Sécurité sociale et dont le fonctionnement dépend du type de mécanisme en place (prestation en espèce, prestation en nature, prévention, action sociale).
3. Enfin, nous avons vu qu'il y avait trois **raisons principales** qui pouvaient pousser la Sécurité Sociale dans la volonté de quantifier et qui pouvait faire changer sa façon de quantifier : **identifier des responsabilités, décider en connaissance de cause et publiciser son écologisation.**

Sur le premier aspect de la comptabilisation des **émissions produites** par le système de Sécurité Sociale, il semble évident que **les fonctions support et l'organisation de la délivrance de la prestation sont les plus pertinentes**. Chiffrer ces pressions environnementales correspond à reprendre les enjeux carbone de la **politique RSO** des organismes de Sécurité Sociale. Cette quantification peut être mobilisée pour identifier les responsabilités de la Sécurité Sociale en matière de dégradation écologique, pour lui permettre d'affiner certaines décisions de transformation de son fonctionnement (par exemple, faut-il privilégier la rénovation énergétique des bâtiments ou l'achat d'énergies vertes ?), mais aussi pour communiquer sur son écologisation progressive. Comptabiliser reste différent de responsabiliser. Par exemple, si un pays décide de rouvrir plusieurs unités de production d'électricité avec du charbon, la Sécurité Sociale pourra-t-elle être tenue responsable de la pollution de l'électricité qu'elle consommera ?

Dans cette approche, le plus logique est sans doute de considérer que les prestations sociales sont associées à zéro émission de carbone, puisque dans le cas de la prestation, la Sécurité Sociale n'est ni consommatrice, ni productrice des biens et services échangés. Néanmoins, l'effet revenus est aussi parfois comptabilisé. Par exemple, nous pouvons considérer dans les émissions des banques les activités de financement d'entreprises d'extraction de ressources fossiles puisqu'en participant au financement de cette activité, elles permettent la mise en place de celles-ci. Nous pourrions de manière analogique, intégrer pour les organismes de sécurité sociale, les services et les biens qui sans leur intervention n'auraient pas existés. Qui est responsable de la production d'un médicament vendu : prescripteur, pharmacien, l'industrie pharmaceutique ou encore ceux qui permettent le paiement du médicament (le patient ou la Sécurité Sociale qui solvabilise le paiement) ? Il faut alors déterminer la part qui est achetée en raison de la solvabilisation par la Sécurité Sociale ( $f_{\text{Sécurité Sociale}}$ ) et la multiplier par le volume d'émissions, soit  $f_{\text{Sécurité Sociale}} * \text{émissions}$ . L'hypothèse la plus simple, et ce que nous avons donc choisi de faire quand c'était possible, serait de prendre en compte le pourcentage du prix du bien ou service qui est solvabilisé par

les organismes. Pour le faire, par exemple, à partir de la base de données “dépenses en date de remboursement” développée par l’Assurance maladie, nous pouvons procéder à **plusieurs ajustements** en ne considérant que la partie des achats de médicaments et de dispositifs médicaux prise en charge par l’Assurance maladie. Ainsi, la prise en charge des frais pharmaceutiques serait en deçà du niveau estimé par le *Shift Project* sur l’ensemble du secteur de la santé, et induirait 11,2 MtCO<sub>2</sub>e. L’empreinte carbone de la prise en charge des dispositifs médicaux serait nettement inférieure à celle estimée par le *Shift Project* et atteindrait 1,84 MtCO<sub>2</sub>e.

Cette logique semble s’appliquer également à l’action sociale lorsqu’elle finance la mise en place d’infrastructures ou le paiement de biens et services. Pour les prestations en espèces et la prévention, considérer qu’il existe une responsabilité sur les émissions produites *in fine* nous semble totalement impossible.

Sur le deuxième aspect des **leviers** pour le système de Sécurité Sociale, tous les éléments (fonction support, organisation de la délivrance et actions réalisées) peuvent s’avérer pertinents. Le fait de comptabiliser les leviers en matière d’émissions est intrinsèquement relié à l’objectif de **décider en connaissance de cause**. Nous ne revenons pas dans le détail ici sur les deux premiers éléments quantifiables qui se rapportent principalement à la RSO des organismes. Néanmoins, il est évident que les émissions de gaz à effet de serre que pourra supprimer la Sécurité Sociale ne correspondent pas à l’entièreté des émissions que ces organismes produisent. La logique serait donc de comptabiliser sous la forme  $f_{levier} * émissions$ . Certaines émissions pourraient être réduites pas les organismes seuls, d’autres dépendre de changements dans les modes de vie ou dans les institutions, et enfin certaines émissions être totalement incompressibles.

En particulier, nous pouvons évoquer la question des **activités du numérique dans les organismes**. Ces activités permettent à la fois le bon fonctionnement des organismes de Sécurité sociale et la bonne délivrance des prestations sociales. Pour reprendre la catégorisation des activités vue précédemment, elles relèvent à la fois des fonctions de support et de l’organisation de la délivrance des prestations sociales. Cela est d’autant plus vrai aujourd’hui avec la numérisation des démarches. Lorsque l’on cherche à mesurer les impacts environnementaux de ces activités numériques, il est extrêmement complexe, voire impossible, de distinguer les origines de ces pressions. L’exercice est d’autant plus difficile si nous cherchons à les imputer par prestation sociale : prenons l’exemple du stockage de données. Celui-ci requiert des serveurs adéquats qui sont dédoublés par mesure de sécurité. En plus des impacts environnementaux liés à la production de ce matériel, ces serveurs consomment de l’énergie en continu par leur fonctionnement et parce qu’ils doivent être maintenus à une certaine température. Il est impossible de catégoriser ces pressions environnementales pour chacune des prestations sociales : une même donnée stockée dans ces serveurs peut être utilisée plusieurs fois, pour plusieurs prestations sociales et plusieurs organismes. Ces réflexions ont en partie motivé la réalisation d’une étude de cas pour mieux appréhender l’organisation numérique de la sécurité sociale et les enjeux environnementaux

induits, étude de cas présentée dans la partie 4-A de ce rapport.

Enfin, la troisième catégorie d'activité repose sur **l'usage qui est fait de la dépense mise en place par l'organisme concerné (prestation, prévention ou action sociale)**. Par exemple, ce qui est fait avec une prestation sociale peut être plus ou moins fléché, allant de la solvabilisation d'un service précis à une pension de retraite qui n'est pas associée à un bien ou service quelconque qui sera finalement consommé. Sur ce sujet, la distinction prestation en nature et en espèce demeure particulièrement pertinente. Au-delà des prestations, il est à noter qu'une partie des budgets des organismes de Sécurité sociale est allouée à de la prévention et à de l'action sociale, qui conduira également à la réalisation de projets pouvant être associés à des pressions environnementales.

**Les prestations sociales en nature**, d'abord, représentent l'ensemble des biens et services solvabilisés par la protection sociale. Elles reposent sur les activités (i) et (ii) susmentionnées mais également sur les activités des organismes prestataires avec lesquelles la Sécurité sociale est liée par le biais de conventions. L'empreinte carbone de ces activités dans le cadre de la santé a été estimée par l'équipe du *Shift Project* (2021) dans le rapport *Décarboner la santé pour soigner durablement*. Le *Shift Project* identifie deux postes d'émission de carbone majeurs : les médicaments et les dispositifs médicaux. Le transport des patients et des visiteurs et les immobilisations représentent les troisième et quatrième postes d'émission de CO<sub>2</sub> (Shift Project, 2021). Notre approche est relativement différente puisque nous posons la question non pas de la pression exercée par la santé, mais de la part qui doit concerner la protection sociale, et ici des leviers à sa disposition. Et dans ce cas, cela dépend de la raison qui motive la volonté de quantification. La logique serait de nouveau de comptabiliser sous la forme  $f_{levier} * émissions$  pour identifier les réductions d'émissions qui pourraient être obtenues grâce à la Sécurité Sociale. Cette estimation du levier semble néanmoins très complexe. Les leviers peuvent dépasser les pressions environnementales associées de manière directe au bien ou au service. Par exemple, pour une consultation médicale, le chauffage du cabinet est pertinent de manière directe, mais le transport du patient en véhicule individuel peut l'être également si la Sécurité Sociale a la faculté d'influer sur le choix à faire entre consultation physique et téléconsultation. Prendre en compte cette dimension permettra de mettre au regard les émissions de l'ensemble du processus de production de ces deux services "consultation physique" vs "téléconsultation", comme il est classiquement effectué en Analyse du Cycle de Vie. Savoir où s'arrêtent les émissions à prendre en compte reste complexe, comme le montre les problématiques d'effets rebond temporels et monétaires. Doit-on prendre en compte la demi-heure de jet ski que fera le patient avec le temps qu'il a récupéré avec la téléconsultation, ou encore ce qu'il fera de l'argent non dépensé dans l'essence pour aller voir son médecin ?

**Les prestations sociales en espèces** sont également nombreuses dans la protection sociale française et en particulier dans les branches famille et vieillesse. Leur quantification en matière de pressions environnementales est encore plus difficile à penser que pour les prestations en nature puisqu'elles ne sont pas associées avec la consommation d'un bien ou d'un service particulier. Prenons l'exemple de la pension de retraite. Il est évident que la

personne qui perçoit une pension de retraite pourra faire des dépenses avec celle-ci qui seront potentiellement polluantes. Néanmoins, la Sécurité Sociale n'a pas de prise directe sur les choix des dépenses. Des formations aux personnes âgées sur le sujet écologique organisées par la Cnav pourraient réduire ces pressions. C'est donc sur cette action de sensibilisation, et non pas sur la pension de retraite en elle-même, qu'un bénéfice écologique pourrait éventuellement être estimé. Cette estimation, qui relèverait de l'économie expérimentale en proposant cette formation à certains et pas à d'autres et en observant les effets différentiels de changement de consommation, nous semble difficile à obtenir et avoir un intérêt relativement faible, surtout qu'elle ne prendrait en compte que des effets individuels (Voir Jatteau, 2013). Pour en revenir à la pension de retraite, seule une conditionnalité au verdissement du panier de consommation pourrait être proposée, mais rien ne semble pouvoir la justifier, ce pour au moins 3 raisons :

- La pension de retraite est un droit acquis.
- Le succès d'un dispositif comme celui-ci sans adhésion est sûrement voué à l'échec.
- Il revient à faire porter sur les plus pauvres les contraintes de la transformation de nos consommations.

Concernant les actions de **prévention**, les dispositifs actuels semblent très peu engageants en matière d'émissions et sont déjà pris en compte pour la plupart dans les fonctions supports. De plus, leurs bénéfices attendus sont sur le temps long, et donc la quantification de ces bénéfices ne semble pas possible, nous pourrions parler de **pari préventif**<sup>10</sup>. Combien de rendez-vous chez le dentiste pour des caries ou des opérations complexes seront-ils évités avec un dispositif comme M'T dents ?

Enfin, les dépenses relevant de **l'action sociale des organismes** recouvrent "tout ce qu'un acteur de la protection sociale mène auprès de personnes dans le besoin, en dehors ou en complément des régimes de sécurité sociale et de l'aide sociale" (Drees, 2018, p. 18). Elles prennent ainsi une multitude de formes allant de la participation au financement du développement d'infrastructures comme les crèches à la mise en place de formations au "bien vieillir". Les seules données disponibles nous renseignent sur le budget global de l'action sociale. Il y a donc peu de visibilité sur l'ampleur des pressions associées à l'action sociale des organismes de Sécurité sociale. Elles sont probablement plus importantes dans le contexte de la branche famille que dans les autres branches et une évaluation des projets de l'action sociale sur cette dimension pourrait faire sens au cas par cas, plutôt que sur l'enveloppe globale de l'action sociale.

Nous synthétisons l'ensemble de ces éléments dans le Tableau 3.

---

<sup>10</sup> Sur ce pari préventif, nous pouvons par exemple citer le travail fait par les Conseillers Médicaux en Environnement Intérieur, et les résultats qu'ils obtiennent (Gangneux *et al.*, 2022).

**Tableau 3 : Tableau de synthèse : Quoi quantifier et comment ?**

<i>Que mesure-t-on ?</i>	<i>Quoi quantifier ?</i>	<i>Pour quelles raisons ?*</i>	<i>Pertinence</i>	<i>Niveau difficulté (1 à 5)</i>	<i>Formule de la quantification</i>
Emissions produites	Fonctions support	1/ ; 2/ ; 3/	Pertinent	1	<i>Émissions directes ou Émissions totales</i>
	Orga. de la délivrance	1/ ; 2/ ; 3/	Pertinent	1	<i>Émissions directes ou Émissions totales</i>
	Prestation en nature	1/ ; 2/	Plutôt pertinent	3	<i>f<sub>Sécurité Sociale</sub> * émissions totales</i>
	Prestation en espèce	-	Non pertinent	-	-
	Prévention	-	Non pertinent	-	-
	Action sociale	1/ ; 2/	Pertinent	2	<i>f<sub>Sécurité Sociale</sub> * émissions totales</i>
Leviers d'action	Fonctions support	2/	Pertinent	3 (ou 4 si leviers)	<i>f<sub>levier</sub> * émissions totales ou Émissions totales</i>
	Orga. de la délivrance	2/	Pertinent	3 (ou 4 si leviers)	<i>f<sub>levier</sub> * émissions totales ou Émissions totales</i>
	Prestation en nature	2/	Plutôt pertinent	3 (ou 4 si leviers)	<i>f<sub>levier</sub> * émissions totales ou Émissions totales</i>
	Prestation en espèce	-	Non pertinent	-	-
	Prévention	2/	Plutôt pertinent	5	<i>Complexité d'estimer les bénéfices (pari préventif)</i>
	Action sociale	2/	Plutôt pertinent	3 (ou 4 si leviers)	<i>f<sub>levier</sub> * émissions totales ou Émissions totales</i>

\* les trois raisons possibles sont : 1/ identifier des responsabilités ; 2/ décider en connaissance de cause ; 3/ publiciser son écologisation

**Source : Auteur.rices**

#### **2-B-4. Quantifier l'impact écologique de la protection sociale : vers des applications concrètes**

Comme le montre ce qui précède, la quantification repose toujours sur des **choix méthodologiques** (ou des conventions de mesure, pour reprendre l'expression de la sous-partie 2-B-1) qu'il s'agit d'explicitier. Concernant le domaine de la santé, le Shift Project a établi une référence majeure sur la quantification de l'impact carbone de ce secteur. Revenons donc rapidement sur les choix méthodologiques du chiffrage ainsi réalisé.

D'une part, comme nous l'avons indiqué précédemment, le choix d'une méthode et d'une métrique induit nécessairement l'omission d'une partie importante des pressions environnementales. Dans le cas du *Shift Project*, la méthodologie du Bilan Carbone<sup>©</sup> attribue une place centrale aux émissions carbone et met partiellement de côté la perte de la biodiversité, l'épuisement des ressources, les pollutions, entre autres. D'autre part, le *Shift Project* mobilise en grande majorité des données secondaires. Les données primaires mesurent directement le volume d'une activité (comme la consommation d'énergie d'un bâtiment *via* un compteur électrique), tandis que les données secondaires ne mesurent qu'indirectement cette activité (comme l'estimation de la consommation d'énergie d'un bâtiment à partir de la surface de ce dernier). Le recours aux données secondaires est beaucoup moins coûteux et est un bon outil pour donner des ordres de grandeur, mais il oblige à poser des hypothèses. Dans le cas du *Shift Project*, les chiffrages reposent par exemple parfois sur des données moyennes, anciennes ou sur un très faible nombre d'observations. Ces données secondaires, dont la portée est évidemment à relativiser, sont ensuite multipliées par des facteurs d'émission. Les marges d'erreur de ces facteurs d'émissions vont de 5% à 50% ; elles sont plus importantes pour les biens et services complexes comme le montre Brohé (2013). Par ailleurs, l'empreinte carbone, par sa construction méthodologique, ne peut servir d'indicateur de suivi pour les organismes de sécurité sociale. L'empreinte carbone de certaines activités repose sur la multiplication d'un volume de dépenses à des facteurs d'émission "achats". Les facteurs d'émission sont estimés, notamment par l'Ademe, et ne sont pas revus pour chaque initiative de décarbonation d'un service. La seule façon de réduire l'empreinte carbone serait de réduire le volume des dépenses. Enfin, la méthodologie du bilan carbone repose sur une approche individuelle, à l'échelle des organismes et/ou institutions, ce qui empêche le développement de réflexions plus globales et systémiques. Pour mieux comprendre les difficultés que peut représenter l'exercice de quantification, nous reprenons dans l'encadré 4 l'exemple de la quantification du transport sanitaire dans le cadre du Shift Project.

#### **Encadré 4 : L'exemple de la quantification du transport sanitaire par le Shift Project**

**Nous pouvons illustrer ces enjeux à travers l'exemple de l'empreinte carbone estimée du transport sanitaire.** La méthode de calcul du *Shift Project* est différente pour les hôpitaux et pour les médecins libéraux/autres professionnels de santé.

Pour les hôpitaux, le *Shift Project* fait l'hypothèse d'un nombre de journées/séjours et estime le nombre de trajets correspondants à ces séjours (un trajet aller-retour par patient par journée/séjour par exemple). Le *Shift Project* multiplie ensuite le nombre de trajets par la distance moyenne parcourue par les patients (environ 20km). Cette distance moyenne est obtenue à partir de données concernant les codes postaux des patients fournies par le centre hospitalier de Dieppe. Ceci permet au *Shift Project* d'obtenir un kilométrage total converti par la suite en émissions. Le *Shift Project* calcule un sous-total kilométrage/émissions des ambulances, Véhicule Sanitaire Léger (VSL) et taxis vers les hôpitaux.

Pour les libéraux, le *Shift Project* a estimé un nombre de consultations annuel moyen, qu'il multiplie ensuite par le nombre de médecins libéraux et autres professionnels de santé. Le nombre de consultations annuel moyen est le même pour toutes les spécialités et professions. Comme pour les hôpitaux, le *Shift Project* a ensuite multiplié ce chiffre par une distance moyenne parcourue par les patients (10 km), distance plus courte car le *Shift Project* fait l'hypothèse que les libéraux sont plus proches des patients que les hôpitaux.

**Ce travail est ambitieux mais présente plusieurs limites.** En effet, les résultats des calculs sont incertains car ils reposent sur de nombreuses hypothèses, l'équipe du *Shift Project* ne disposant pas de données précises sur certains sujets, notamment les distances parcourues par les patients. Le *Shift Project* reconnaît que ces distances sont choisies "au hasard" ou grâce aux données fournies par un établissement de santé spécifique et dont rien n'assure qu'il soit représentatif. La multiplication par deux de cette distance moyenne doublerait également la quantité d'émissions obtenues. Le même problème se pose pour le nombre de consultations annuel moyen des professionnels de santé, car le *Shift Project* a choisi d'attribuer le nombre de consultations annuel moyen des médecins libéraux à toutes les spécialités et aux autres professions, ce qui semble peu probable (le *Shift Project* mentionne d'ailleurs que le nombre de consultations est peut-être surestimé).

De plus, les auteurs supposent que les distances parcourues par les ambulances et VSL sont les mêmes que celles parcourues par les taxis conventionnés, alors que les entretiens qualitatifs réalisés auprès des professionnels de la filière invalident cette hypothèse. Les taxis conventionnés, partiellement rémunérés au kilométrage, ont plus intérêt à réaliser les missions de moyenne et longue distances, contrairement aux ambulances et VSL, rémunérés à la course.

Par ailleurs, la sous-catégorie d'émissions attribuées au transport sanitaire (ambulances/VSL/taxis) a été calculée à partir des données concernant les hôpitaux. Or, de nombreux patients bénéficient de cette prestation pour se rendre à leur consultation auprès de

médecins libéraux et autres professionnels de santé. Cette méthodologie de calcul occulte également l'usage de véhicules électriques ainsi que le transport partagé, auquel ont recours certaines entreprises de transport sanitaire, deux pratiques qui permettent sans doute une réduction des émissions totales du secteur.

Enfin, l'estimation des émissions carbone liées au transport sanitaire repose sur des données moyennes et/ou sur la généralisation des données observées à l'hôpital de Dieppe (un exemple souvent mobilisé dans le rapport technique du *Shift Project*). Elle omet nécessairement les questions de la **répartition de l'offre de soin sur le territoire**.

Ainsi, si l'objectif poursuivi est d'éclairer la décision publique, il ne faut pas omettre les différentes étapes de raisonnement ayant conduit au développement d'indicateurs quantifiés. Le classement des activités, des plus polluantes au moins polluantes, repose sur un certain nombre d'hypothèses et sur des marges d'erreur qui peuvent être importantes, qui peuvent *in fine* fausser l'ordre du classement. De ce constat, nous avons décidé de procéder à trois étapes de travail sur ce thème.

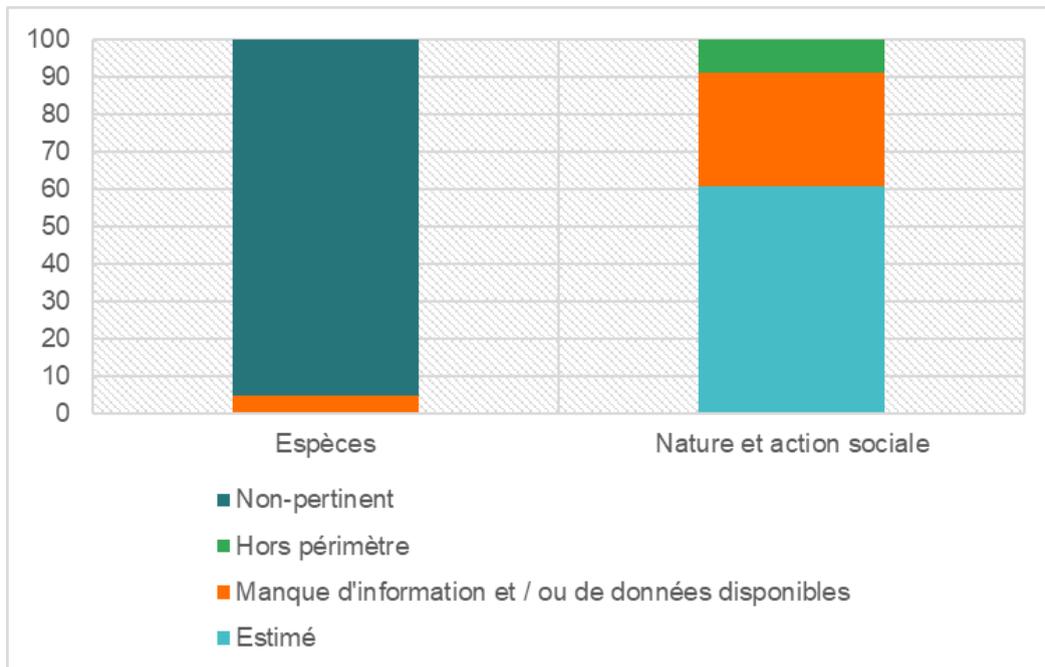
1. Identifier qualitativement, comme présenté dans le 2-A-1, les pressions environnementales qui sont potentiellement associées aux prestations sociales et à l'action sociale des caisses.
2. Donner des ordres de grandeur quantitatifs associés aux prestations sociales quand cela est possible (uniquement sur le volet de l'empreinte carbone). Deux cas différents peuvent expliquer le fait que cela ne soit pas possible, dans certains cas, nous argumenterons sur le fait que ce n'est pas pertinent et qu'aucune empreinte carbone ne peut être associée à la prestation concernée. Dans d'autres cas, la quantification est rendue impossible par l'absence de données sur le sujet ou un temps insuffisant pour réaliser l'analyse complète d'une prestation. **Au regard des données disponibles, notre méthodologie se rapproche de celle d'une somme de bilans Carbone des organismes dont les services sont solvabilisés par la protection sociale.** Elle mobilise notamment les travaux récents du *Shift Project* (2021) pour le volet Santé. Lorsque les données disponibles le permettaient, des ajustements ont été réalisés pour mettre en lumière les émissions carbone liées à la prise en charge de certains biens et services par la Sécurité sociale uniquement et non sur l'ensemble du secteur de la santé.
3. **Analyser les leviers pour verdir la protection sociale et les points d'achoppement** associés.

Nous revenons sur les principaux éléments issus de la deuxième étape dans la prochaine section (2-C) et revenons sur la troisième étape au chapitre 3.

## 2-C. Présentation des principaux résultats de la quantification : le cas des prestations sociales

Pour penser la quantification des émissions associées au système de protection sociale nous nous sommes appuyés sur une liste de 51 prestations sociales, réparties sur l'ensemble des branches. Cette liste a été réalisée à partir de l'ouvrage *Le droit de la protection sociale* (Morvan, 2021) et des sites internet des caisses nationales. Cette liste s'inscrit davantage dans une **logique d'exhaustivité plutôt que de mesurabilité**, afin justement de pouvoir discuter la pertinence de la mesure des différentes prestations. Durant le processus de quantification, nous avons regroupé les prestations sociales en nature et l'action sociale par souci de lisibilité. Bien qu'elles reposent sur des processus décisionnels distincts, la frontière entre les prestations sociales en nature et l'action sociale est parfois complexe à saisir dans les ressources documentaires. Elles seront traitées différemment lors de la détermination des leviers d'action.

Figure 16. État de la quantification sur l'ensemble des prestations sociales (en %)



Source : Auteurs

Les prestations sociales sont classées selon que leur empreinte carbone est estimée ou non ou selon la nature des difficultés rencontrées lors du processus de quantification. Ainsi, l'empreinte carbone peut être « **estimée** », son estimation peut être qualifiée de « **non-pertinente** », dans le cas des prestations monétaires notamment, comme expliqué précédemment (2-B), ou des **informations complémentaires** sont nécessaires à son

estimation. Des quantifications, tenant compte des considérations méthodologiques précédemment expliquées, n'ont pu être faites dans le cadre du projet. Une classification des prestations sociales en fonction de l'état de la quantification de leur impact carbone est présentée dans la Figure 16. Ainsi, près de 61% des impacts carbone des prestations sociales en nature ou relevant de l'action sociale ont pu être estimés. L'impact carbone de 30% des prestations sociales en nature ou relevant de l'action sociale n'a pu être estimé, en raison d'un manque d'information ou de données indisponibles sur le contenu même des prestations en question. **Il est à noter que certaines activités associées à la prestation sociale identifiées lors de notre travail de recensement n'ont pu être comptabilisées dans cette forme d'inventaire carbone**, c'est le cas notamment des activités du numérique au sein des caisses de Sécurité Sociale.

### **2-C-1. Branche maladie**

Pour la branche Maladie, nous avons retenu 20 prestations sociales (7 prestations en espèces et 13 prestations en nature ou relevant de l'action sociale). Les estimations sont recensées dans le tableau 4 présenté ci-dessous. Elles ont été retravaillées à partir des données du Shift Project (2021), notamment pour analyser ces prestations par un autre prisme. Pour la prise en charge de biens et services spécifiques, tels que les médicaments et les dispositifs médicaux entre autres, nous avons mobilisé la base de données « Dépenses en date de remboursement » disponible sur le site de l'Assurance Maladie. Nous avons multiplié les dépenses engagées par l'Assurance Maladie pour la prise en charge de ces biens et services et nous les avons multipliés aux facteurs d'émission associés disponibles. Comme expliqué précédemment, la quantification de l'impact carbone des prestations en espèces est non pertinente pour les raisons évoquées à la section précédente.

**On remarque que la prise en charge des médicaments par l'Assurance Maladie constitue la contribution principale d'émission de carbone (11,2MtCO<sub>2</sub>e).** Celle-ci est plus importante que celle émise par l'ensemble des activités des cabinets libéraux (6,31MtCO<sub>2</sub>e) ou par l'ensemble des activités des établissements hospitaliers (7,545MtCO<sub>2</sub>e). Pour les cabinets libéraux, ces activités comprennent les achats et les immobilisations (0,43MtCO<sub>2</sub>e), les distances parcourues par les professionnels (0,3 MtCO<sub>2</sub>e), le déplacement des assurés en dehors du transport sanitaire (3,0 MtCO<sub>2</sub>e), la consommation d'énergie des cabinets (1,625MtCO<sub>2</sub>e). Pour les établissements hospitaliers, cela inclut les achats et les immobilisations (2,62MtCO<sub>2</sub>e), les déchets (0,46MtCO<sub>2</sub>e), la consommation d'énergie (1,625MtCO<sub>2</sub>e), le déplacement des professionnels (0,74MtCO<sub>2</sub>e), celui des assurés en dehors du transport sanitaire (0,6MtCO<sub>2</sub>e), et celui des visiteurs (0,8MtCO<sub>2</sub>e). Parmi ces estimations, le **déplacement des assurés** pour accéder aux soins en cabinet libéral donne lieu à une empreinte relativement importante. La consommation d'énergie fait l'objet d'un traitement complémentaire. Dans la méthodologie du Shift Project, la catégorie d'émissions en lien avec l'énergie est composée de plusieurs postes (Sources fixes de combustion, Consommation de vapeur, chaleur ou froid, Émissions

indirectes liées à la consommation d'électricité et amont de l'énergie). Notre difficulté, ici, est que les données disponibles, celles du CEREN en l'occurrence, n'ont pas le même niveau d'agrégation selon les postes d'émission rendant complexe la répartition de ces émissions parmi les acteurs de la santé considérés (Ehpa/Ehpad, Hôpitaux, établissements de santé dédiés aux handicaps et les cabinets libéraux). Ainsi, nous faisons l'hypothèse que ces postes sont également répartis parmi ces acteurs.

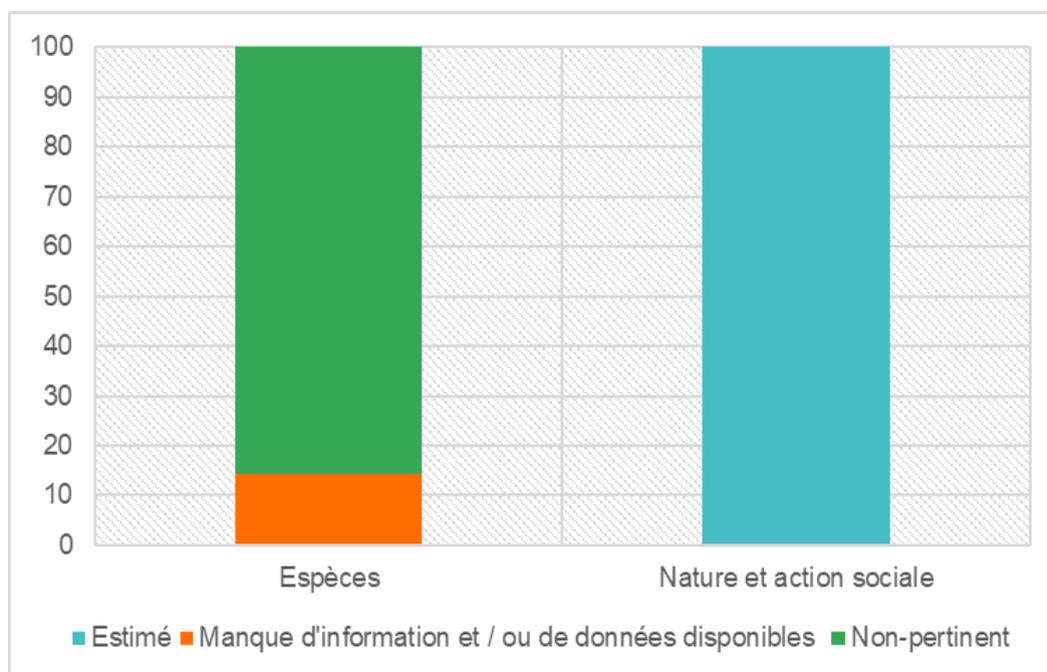
**Tableau 4 : Les empreinte carbone des prestations sociale de la branche maladie**

Prestation sociale	Impact Carbone (en MtCO2e)	Prestation sociale	Impact Carbone (en MtCO2e)
1. Indemnités journalières	Non pertinent	11. Examens obligatoire et tiers payant	Déjà comptabilisée
2. Consultation médicale (soins de ville)	6,31	12. Allocation supplémentaire d'invalidité	Non-pertinent
3. Soins hospitaliers	7,545	13. Aides financières spécifiques	Non-pertinent
4. Prise en charge médicaments	11,2	14. Pensions de vieillesse veuve/veuf invalide	Non-pertinent
5. Prise en charge analyse médicale	0,36	15. Handicap – prise en charge des soins de santé et du matériel médical	Déjà comptabilisée
6. Prise en charge dispositifs médicaux	1,84	16. Capital décès – indemnisation, pension, rente d'accident du travail	Non-pertinent
7. Prise en charge cure thermale	0,03	17. Capital décès – indemnisation, pension, rente d'accident du travail	Non-pertinent
8. Prise en charge transport sanitaire	0,223	18. Financement infrastructure de santé	Déjà comptabilisée
9. Congés maternité / paternité	Non-pertinent	19. Action sociale	0,0138
10. Soins en établissement de santé	3,635	20. Action de prévention	0,0285

**Source : Auteurs**

Au regard des informations et des données disponibles, l'empreinte carbone des prestations sociales de la branche maladie n'est que partielle comme en témoigne la figure 17 ci-dessous. Les prestations en espèces font parfois l'objet de difficultés liées à un manque d'information sur la nature réelle de ces prestations. C'est le cas, notamment, de la prestation sociale n°13 "Aides financières spécifiques", qui est une aide financière ciblant le remboursement, dans un contexte spécifique, de la consommation de certains services, notamment les transports en commun. Elle se situe entre la prestation en espèce et la prestation en nature, ce qui rend complexe sa catégorisation. Il nous manque des informations, notamment sur le périmètre des services financés, pour réaliser une estimation. L'empreinte de la prestation « Prise en charge financière du développement d'infrastructure de santé » est déjà comptabilisée dans celle des « soins hospitaliers » ou celle de la prise en charge des consultations en cabinet libéral.

**Figure 17 : État de la quantification pour les prestations sociales de la branche Maladie**



Source : Auteurs

### **2-C-2. Branche Famille**

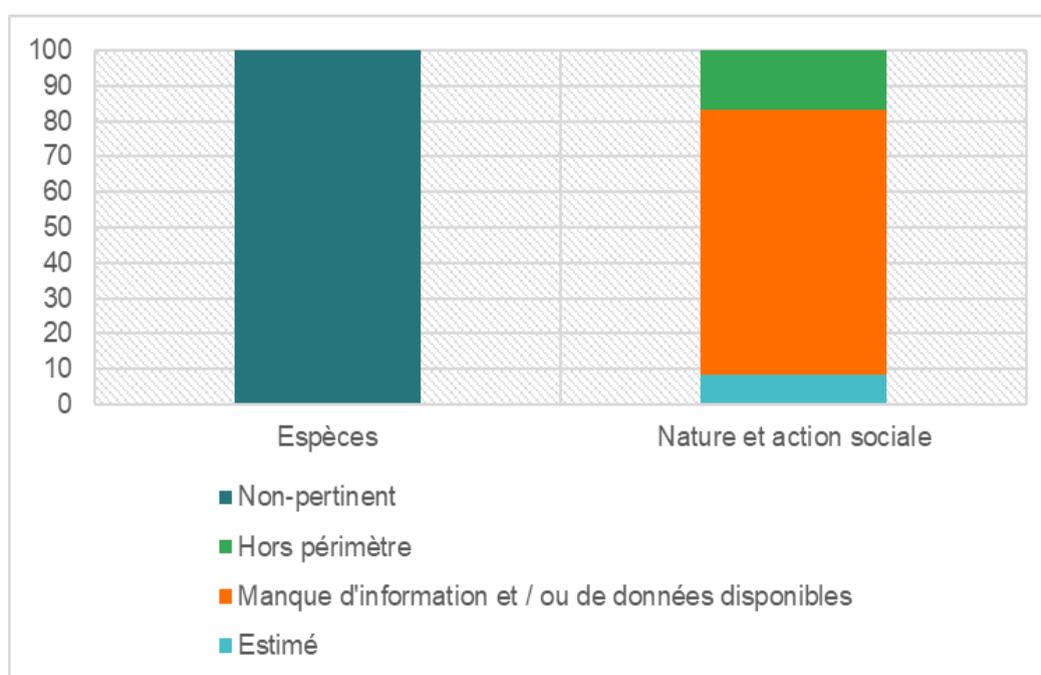
Pour la branche Famille, nous avons recensé 17 prestations sociales dont 5 prestations en espèces et 12 prestations en nature ou relevant de l'action sociale. L'estimation d'une empreinte carbone pour chacune de ces prestations fait l'objet d'une multitude de difficultés visible à travers la figure 18 ci-dessous. Plusieurs activités sont très peu documentées, dans la littérature et dans les bases de données. Il nous a été difficile d'appréhender les organismes et les partenaires chargés de ces activités. C'est le cas par exemple des missions *d'accompagnement humain* ou *des lieux d'accueil Parents-Enfants*. Enfin, d'autres font l'objet d'une littérature plus importante, d'initiatives écologiques plus dynamiques mais, pour autant, l'estimation de l'impact carbone n'a pu être faite pour l'instant. C'est le cas notamment de la prise en charge des modes de garde. Cette prestation sociale fera l'objet d'une étude de cas plus approfondie à la partie 4-C de ce rapport.

**Tableau 5 : Les empreinte carbone des prestations sociale de la branche famille**

Prestation sociale	Impact Carbone (en MtCO2e)	Prestation sociale	Impact Carbone (en MtCO2e)
21. Prestations monétaires familiales (Allocations, etc)	Non-pertinent	30. Réseaux d'écoute, d'appui et d'accompagnement des parents (REAAP)	Manque d'information et/ou de données disponibles
22. Prime de scolarité	Non-pertinent	31. Suivi administratif et aides financières (APA)	Non-pertinent
23. Missions d'accompagnement humain	Hors périmètre	32. Handicap - aides spécifiques	Non-pertinent
24. Prise en charge partielle du mode de garde	Manque d'information et/ou de données disponibles	33. Aides au logement	Non-pertinent
25. Compléments de rémunération	Non-pertinent	34. Prêt à l'amélioration de l'habitat	Manque d'information et/ou de données disponibles
26. Aide sociale à l'enfance	Manque d'information et/ou de données disponibles	35. Prêt à l'aménagement de la structure d'accueil	Manque d'information et/ou de données disponibles
27. Point information	Hors périmètre	36. Aides à l'habitat pour les personnes âgées ou en situation de handicap	Manque d'information et/ou de données disponibles
28. Lieux d'accueil parent/enfant	Manque d'information et/ou de données disponibles	37. Action sociale	0,324
29. Financement partiel des médiations familiales	Manque d'information et/ou de données disponibles		

Source : Auteurs

**Figure 18 : État de la quantification pour les prestations sociales de la branche Famille**



Source : Auteurs

### 2-C-3. Branche AT-MP

Pour la branche AT-MP, nous avons recensé 7 prestations sociales différentes. Deux d'entre elles sont des prestations en nature ou relevant de l'action sociale, elles ont chacune leurs particularités. La branche AT-MP participe à la solvabilisation de soins médicaux. La première possibilité serait de distinguer la part de l'impact carbone relevant de soins nécessaires à la prise en charge des accidents du travail et des maladies professionnelles de celle des soins généraux, c'est un exercice complexe car les établissements de santé ne répartissent pas les soins en fonction de cette grille de lecture. La deuxième hypothèse serait de regarder le budget alloué à la santé par la branche AT-MP. Cela semble possible pour les soins de ville mais pas pour les soins hospitaliers. De ce fait, nous avons fait le choix de ne pas extraire la part imputable à la branche AT-MP, et considérer celle-ci comme étant comptabilisée. L'impact carbone de l'action sociale est estimé, son niveau est relativement faible.

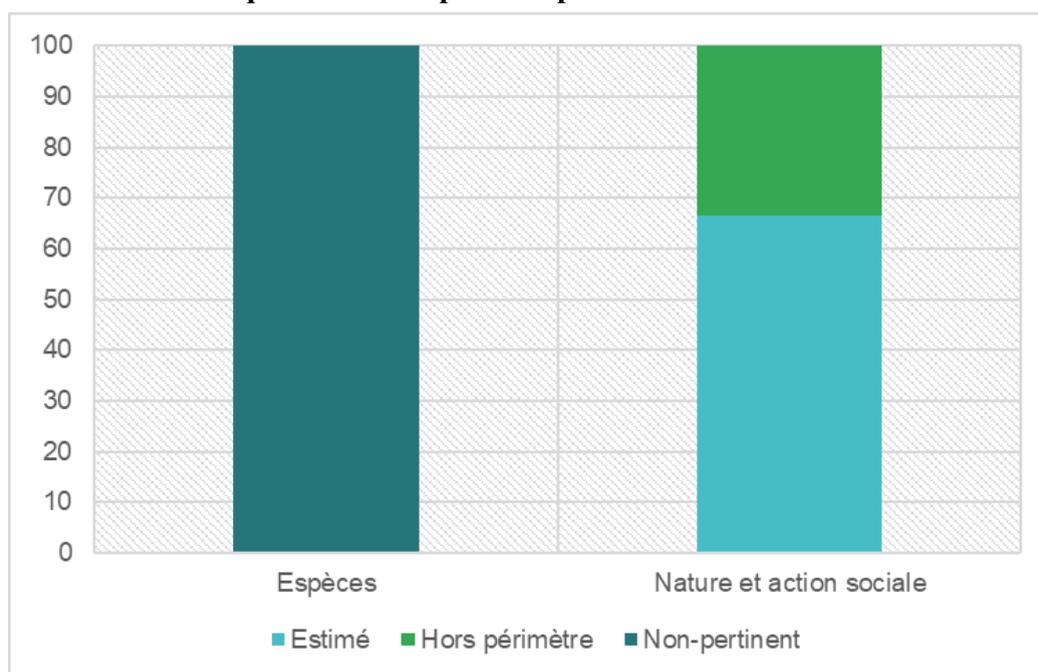
Sur la branche AT-MP, il est important de concevoir que son objectif premier est de piloter l'arbitrage entre prévention des risques (pour limiter leur occurrence) et leur indemnisation (dans le cas où le risque adviendrait tout de même). En se concentrant ici sur les prestations sociales, **nous n'intégrons pas les politiques de prévention** qui sont mises en place actuellement et qui sont amenées à se renforcer. Pourtant, les politiques de prévention qui pourraient être mises en place répondent à un **pari préventif qui peut avoir des conséquences importantes à terme, notamment dans la diminution des frais de santé, et donc des émissions de polluants associées**. Il pourrait donc dans le futur être intéressant d'intégrer cette dimension (accompagnement des professionnel.les et des entreprises, achat de matériel de prévention - par exemple des TMS, etc.). Pour autant, les bénéfices de la prévention, bien qu'importants, semblent très difficiles à quantifier, raison pour laquelle, nous en sommes restés à l'idée d'un pari préventif ici (voir Tableau 3). Les organismes de Sécurité Sociale devront néanmoins à terme savoir publiciser leurs résultats sur cette dimension, au risque sinon de ne retenir que les émissions de polluants actuels, et d'oublier les émissions futures évitées.

**Tableau 6 : Les empreintes carbone des prestations sociale de la branche AT-MP**

Prestation sociale	Impact Carbone (en MtCO2e)
38. Solvabilisation de soins médicaux	Déjà comptabilisé
39. Indemnités journalières	Non-pertinent
40. Indemnités temporaire d'aptitude	Non-pertinent
41. Allocation des travailleurs de l'amiante	Non-pertinent
42. Pensions d'invalidité / Rentes d'invalidité	Non-pertinent
43. Accompagnement à la réinsertion	Hors périmètre
44. Action sociale	0,004

Source : Auteurs

**Figure 19 : État de la quantification pour les prestations sociales de la branche AT-MP**



Source : Auteurs

## **2-C-4. Branches vieillesse et autonomie**

Nous avons regroupé les prestations sociales des branches Vieillesse et Autonomie, cette dernière étant née relativement récemment. Nous avons recensé 9 prestations sociales différentes, dont 4 prestations en espèces et 5 prestations en nature ou relevant de l'action sociale. L'empreinte carbone des prestations sociales en espèce n'est pas estimée (voir 2-C). Les prestations « Couverture de soins de suite et de réadaptation » et « Couverture de soins de longue durée » sont incorporées dans les activités des établissements hospitaliers, déjà comptabilisées dans la prestation sociale « soins hospitaliers » de la branche Maladie. **Les services rendus par les Ehpa et Ehpad, financés en partie par la Sécurité sociale, exercent une empreinte carbone de 3,985MtCO<sub>2</sub>e.** Ce travail a été réalisé à partir des données du Shift Project (2021). L'empreinte des achats et des immobilisations est estimée à 1,935MtCO<sub>2</sub>e. Cela comprend les services faiblement matériels (0,05MtCO<sub>2</sub>e<sup>11</sup>), les services fortement matériels (0,025 MtCO<sub>2</sub>e<sup>12</sup>), l'alimentation (1MtCO<sub>2</sub>e) et les immobilisations (0.86MtCO<sub>2</sub>e) la consommation d'énergie (1,475MtCO<sub>2</sub>e<sup>13</sup>). Les empreintes des déplacements des visiteur.ses et des professionnel.les sont de l'ordre de 0,2 MtCO<sub>2</sub>e et 0,3 MtCO<sub>2</sub>e, respectivement.

**Tableau 7 : Les empreintes carbone des prestations sociale des Vieillesse et Autonomie**

Prestation sociale	Impact Carbone (en MtCO <sub>2</sub> e)
45. Pensions de vieillesse	Non-pertinent
46. Minimum vieillesse	Non-pertinent
47. Pensions de survie (réversion, invalidités-militaires, etc.)	Non-pertinent
48. Prestations financières liées à la dépendance (APA, ACTP, etc.)	Non-pertinent
49. Couverture des soins de suite et de réadaptation	Déjà comptabilisé
50. Couverture des soins de longue durée	Déjà comptabilisé
51. Solvabilisation des services rendus par les EHPA/EHPAD	3,985
52. Prise en charge des services d'aides à domicile	Manque d'information et/ou de données disponibles
53. Action sociale des branches Vieillesse & Autonomie	0,0952

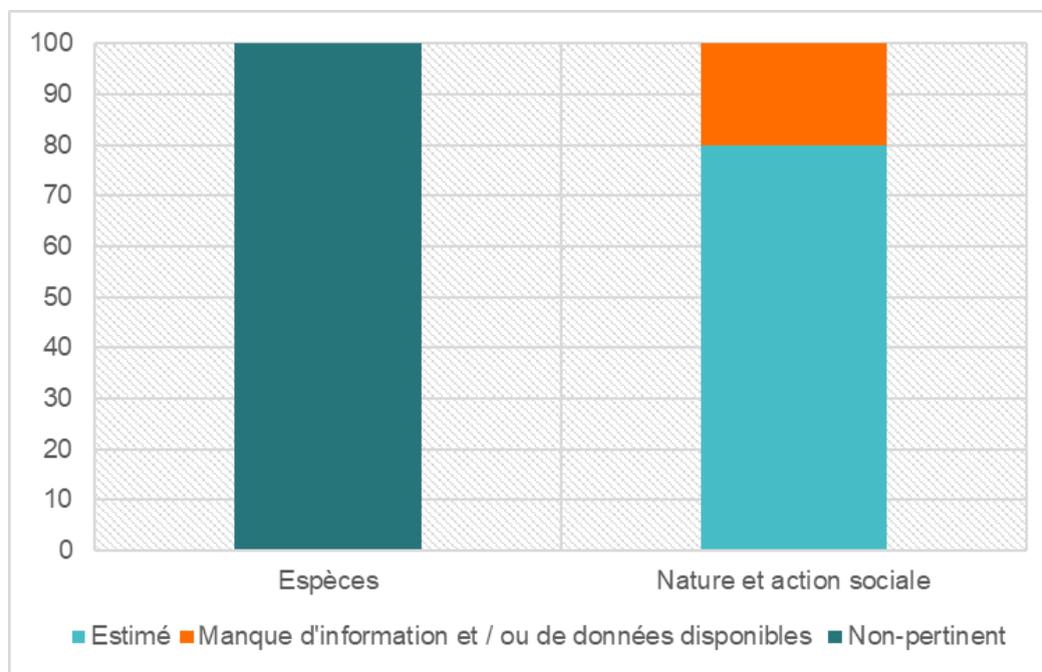
**Source : Auteurs**

<sup>11</sup> Les données disponibles mesurent l'impact carbone à l'échelle de la filière santé, nous avons divisé cet impact par le nombre de groupes d'acteurs : établissements hospitaliers, cabinets libéraux, établissement de santé "handicap" et les Ehpa/Ehpad (hors hospitaliers).

<sup>12</sup> Idem.

<sup>13</sup> Idem

**Figure 20 : État de la quantification pour les prestations sociales de la branche Vieillesse et Autonomie**



Source : Auteurs

## **2-D. Conclusion : identifier et mesurer les pressions, des choix à faire nombreux**

L'objectif de cette partie a été d'identifier et de mesurer les pressions environnementales du système de Sécurité Sociale. Cette approche dépasse celle de la RSO de la Sécurité Sociale puisqu'elle traitait principalement du volet "prestations sociale" des organismes, alors que la RSO et les identifications et quantifications qui pourraient être faites dans ce cadre s'appuient principalement sur les pressions environnementales en interne aux caisses (politique RH, numérique, achats, bâtiments de la Sécurité Sociale notamment).

Cette approche est assez novatrice, puisqu'elle va au-delà de l'étude de ce que fait l'organisme, en analysant ce qu'il a comme conséquences sur le fonctionnement de nos systèmes sociaux en général. De ce fait, cette partie doit être autant perçue à l'aune des résultats quantitatifs fournis que sur les réponses méthodologiques qu'elle apporte sur la pertinence de cette approche et la manière de la mener. L'un des objectifs a été ainsi de déployer et d'expliquer les hypothèses qui peuvent être posées pour l'identification et la mesure des pressions environnementales du système de Sécurité Sociale.

Le projet ProS+Eco a aussi permis dans la sous-partie 2-C de travailler sur la quantification des pressions environnementales. Cette sous-partie s'appuie sur les travaux précédents qu'ont pu mener le Shift Project (2021) sur la santé décarbonée. Notre travail sur cette base est de réinterpréter les données pour comprendre comment nous pouvons attribuer des pressions environnementales au système de Sécurité Sociale.

## Chapitre 3. Caractériser, lister, agir : identifier les leviers d'action pour construire une protection sociale plus écologique

### Dans ce chapitre :

- Nous nous focalisons sur les **leviers** mobilisables par les acteurs afin d'entamer la transformation de la protection sociale. Nous identifions également quels **freins** potentiels pourraient compromettre leur mise en œuvre. Nous explicitons d'abord la façon dont nous avons identifié et catégorisé ces leviers et les freins potentiels à leur mise en œuvre (**3-A**). Ces leviers peuvent se distinguer par leur **périmètre** (transversaux et interbranches ou spécifiques) ; selon les **types de prestation sociales** ; en fonction de la **facilité de leur mise en œuvre** ou encore du **temps nécessaire** à celle-ci. Cette classification est illustrée par un **tableau**.
- Nous **listons les leviers à l'échelle des prestations (3.B)**. Nous associons ces informations à celles présentes dans le répertoire mentionné au chapitre 2, ce qui permet d'identifier rapidement et pour chaque prestation, les leviers et les freins nécessaires à leur verdissement.
- Nous proposons une **série de propositions opérationnalisables (3-C)** pour construire une protection sociale plus écologique. Cette liste se base sur la littérature scientifique sur le sujet, sur les entretiens réalisés et sur une expertise sur le sujet abordé. Cette partie permet d'aboutir à 32 propositions pour une protection sociale à faible impact environnemental.
- Nous concluons enfin sur l'utilisation possible des propositions, les limites liées à l'appropriation nécessaire des acteurs et la nécessité qu'elles soient englobées dans un récit appropriable par l'ensemble des acteurs du secteur : **il n'y aura pas d'action globale sans vision du futur commune (3-D)**.

### 3-A. Caractériser les leviers pour une protection sociale écologique : une proposition de typologie

Le **tableau 8**, présenté ci-dessous, propose une typologie des différentes catégories de leviers potentiels. **Il a vocation à être mobilisé de manière opérationnelle dans la réflexion des équipes en interne sur les leviers qui peuvent être mis en place.** Ainsi, dans chaque branche, ou même dans l'inter-branche, ce tableau pourra être mobilisé pour identifier des leviers, et bien en percevoir la diversité multi-échelles : inter-ministériels, inter-organismes, organisme, prestation. Remplir ce tableau est une première étape pour identifier des leviers

pertinents, avant même de réfléchir à leur faisabilité ou leur niveau d'impact. Ce tableau pourra bien sûr être amené à évoluer si de nouvelles manières de transformer la protection sociale sont identifiées à l'avenir.

Reprenons rapidement la façon dont ce tableau peut être lu. En premier lieu, les leviers sont distingués selon leur périmètre : ce sont des leviers **transversaux et interbranches** ou **spécifiques**. Les **leviers transversaux** cherchent à définir les contours d'une protection sociale écologique. Certains sont définis à prestations sociales équivalentes et concernent ainsi les enjeux interbranches tels que le numérique, la RSO, la formation des agents et la professionnalisation sur l'enjeu écologique au sein des institutions et organismes de protection sociale. Il s'agit également d'explorer les leviers institutionnels plus larges, comme la définition de nouveaux risques sociaux à l'instar de l'alimentation ou de l'énergie.

Les types de **leviers spécifiques** mobilisables diffèrent selon les types d'actions possibles des organismes : prestations en espèce, prestations en nature, action sociale. Pour les **prestations sociales en espèces**, il serait possible d'agir sur l'offre de prestation, sur la demande de prestation ou sur le régulateur. Agir sur **l'offre de la prestation sociale** pourrait revenir à la conditionner à des pratiques écologiques (chèques verts) ou à réduire les pressions environnementales exercées par toutes les requêtes numériques nécessaires à la délivrance de cette prestation monétaire. Agir sur **la demande de prestations sociales** en espèces reposerait davantage sur la réduction des inégalités en amont ou sur la diminution d'autres besoins sociaux (prévenir et réduire les risques professionnels par exemple). Pour agir sur les **impacts environnementaux du régulateur du système**, il s'agit de renforcer le cadre RSO des organismes de protection sociale, ainsi que de réduire les pressions environnementales exercées par la digitalisation des pratiques que ce soit en amont, dans le développement des architectures numériques, et en aval en renforçant la transition énergétique de centres de données de la Sécurité sociale.

Pour les **prestations sociales en nature**, davantage de leviers d'action sont identifiés dans la mesure où la Sécurité sociale dans ce cas participe au financement et à la solvabilisation d'une activité exerçant des pressions sur l'environnement. Elle peut toujours agir *via* trois catégories de leviers - sur l'offre de biens et services, sur la demande de biens et services ou sur les impacts environnementaux du régulateur du système -, mais dans chaque catégorie les possibilités sont plus nombreuses. Elle peut agir sur **l'offre de biens et services** de diverses manières. D'abord, elle peut accompagner la solvabilisation d'une incitation au verdissement des activités, par le biais des conventions notamment. Il est possible d'inciter les prestataires de service au passage aux véhicules électriques, à l'instar de l'initiative de la Carsat du Rhône-Alpes qui incite financièrement les professionnels de l'aide à domicile à passer aux véhicules électriques. Le verdissement n'induit pas la diminution du volume de prestations sociales délivrées. Il est possible de réduire les pressions environnementales exercées par l'optimisation ou la substitution d'un bien ou service associé à une prestation sociale, ce qui peut affecter son volume. Par le biais des conventions par exemple, on pourrait optimiser le transport sanitaire *via* davantage d'incitations au transport partagé. Le développement des hôtels hospitaliers peut venir se substituer au transport sanitaire dans

certains cas de figure. En privilégiant la qualité des biens et services et le sens au travail, en adaptant les modalités de délivrance des prestations aux conditions des prestataires, il est également possible de verdir certaines prestations sociales. C'est une problématique connue depuis bien longtemps dans la branche Maladie, avec toute la littérature sur la iatrogénèse qui montre l'importance de la distinction entre qualité du soin et quantité de soins. La Sécurité sociale peut également agir sur **la demande de biens et services** solvabilisés par la réorganisation des besoins et de leur acceptabilité, en favorisant par exemple l'hospitalisation à domicile lorsque les conditions le permettent. Il est possible de réduire la demande en biens et services en agissant en amont du développement du besoin et en renforçant notamment les actions de prévention. Enfin, et comme pour les prestations en espèce, des actions pour réduire les pressions environnementales émises par les **organismes régulateurs** peuvent être envisagées.

Le Tableau 8 fournit une synthèse de cette typologie des leviers d'action pour transformer la protection sociale afin qu'elle devienne plus écologique. Cette typologie permet de mieux caractériser chacun des leviers envisagés, et d'avoir une première grille de lecture des actions et outils qui permettraient de verdir le système de protection sociale français. Nous espérons que les acteurs de la protection sociale pourront s'approprier cette grille pour transformer en profondeur leur fonctionnement et identifier eux-mêmes des leviers nouveaux.

**Tableau 8. Le tableau Pros+Eco : identifier les leviers d'action pour une protection sociale écologique**

Périmètre	Périmètre des leviers d'action		Par ...
Transversal	À prestations sociales constantes	... des enjeux pratiques communs à chacune des branches	... une vision intégrée de ces aspects (Organisation numérique commune, RSO, ...)
		... des questions globales qui lient inégalités sociales et environnement	... une vision politique intégrée
	Au-delà des risques sociaux couverts	... de nouveaux enjeux sociaux et environnementaux	... la détermination de nouveaux risques sociaux (Sécurité sociale alimentaire, de l'énergie, ...)
		... la prise en compte de l'évolution des risques sociaux en lien avec les enjeux environnementaux	... la création d'une nouvelle branche : la sécurité sociale des risques environnementaux
		... la prise en compte des inégalités écologiques	... la création de mécanismes de « redistribution » (crédit carbone, ...)
	Spécifique	Prestations en espèces	...l'offre de prestation
... la sobriété numérique			
...la demande de prestation			... la redistribution des revenus en amont
			... la diminution des autres besoins
...l'impact du régulateur du système <i>En mobilisant les conventions d'objectifs et de gestion, les référentiels RSO, ...</i>			... la RSO des organismes de Sécurité sociale
			... la formation des agents
		... la sobriété numérique	
Prestations en nature & Action sociale		...l'offre de biens et services solvabilisés <i>En mobilisant les outils conventionnels, les conventions d'objectifs et de gestion, le rapport Charges et Produits, ...</i>	... leur verdissement
			... leur optimisation
			... leur substitution
			... la qualité des biens et services plutôt que l'accès aux biens et services et le sens au travail
		Agir sur la demande de biens et services <i>Rapport « Charges et Produits » Cog</i>	... la réorganisation des besoins et de leur acceptabilité
			... la diminution des besoins
		Agir sur l'impact du régulateur du système <i>Rapport Charges et Produits</i>	... la RSO des organismes de Sécurité sociale
... la formation des agents			
... la sobriété numérique			

Source : Auteurs

### 3.B Lister les leviers pour une protection sociale écologique : une proposition d'inventaire

Comme on l'a expliqué dans la partie précédente, nous avons construit un tableau de synthèse reprenant des tentatives de quantification des pressions environnementales exercées par les organismes de Sécurité sociale et des éléments visant à **qualifier les leviers d'action disponibles ou les freins éventuels**. Ce tableau est disponible sur demande auprès des auteur.rices du rapport<sup>14</sup> et un extrait pour illustrer son intérêt est présenté dans le Tableau 9. En effet, plus qu'une quantification exacte de l'impact écologique des prestations sociales, il semble important de savoir comment il est possible d'agir : une prestation sociale générant beaucoup d'émissions, mais très difficile à modifier, aura moins d'intérêt à ce titre qu'une autre sur laquelle les organismes de Sécurité sociale disposent de leviers d'action efficaces. Pour lister les freins et les leviers d'action, nous avons ajouté une colonne dans le tableau de synthèse qui comporte les différentes propositions présentées ensuite dans le 3-C.

**Tableau 9. Tableau de synthèse des impacts environnementaux et des leviers associés – Exemple de la prise en charge des médicaments (en 2018)**

Parties prenantes	Activités	Impacts environnementaux	Périmètre	Postes d'émission	Impact (2018/ en MtCO2e)	Limites méthodologiques	Propositions
CPAM MSA Centre d'examen de santé Établissements de santé Professionnel.le.s de santé et du paramédical libéraux Comité pour le développement durable en santé Entreprises pharmaceutiques ARS	Administration & Contrôle	Émissions de GES Pollutions locales Déchets	Bilan carbone des organismes de l'Assurance maladie	Indicateurs RSO des caisses	Hors périmètre	Hors périmètre	<p><b>Proposition 3</b> : Renforcer les politiques de RSO des organismes de Sécurité sociale en tant qu'organismes employeurs.</p> <p><b>Proposition 4</b> : Renforcer les politiques de RSO des organismes de Sécurité sociale concernant la centrale d'achat et le patrimoine immobilier.</p> <p><b>Proposition 5</b> : Renforcer la formation initiale et continue des agent-es de la Sécurité sociale (et en particulier de ses dirigeant-es) autour de la transition écologique et énergétique.</p>
	Numérique	Émissions de GES Pollutions locales Déchets	Bilan carbone de l'organisation numérique de l'Assurance Maladie	Énergie Achats et immobilisation Déplacements de professionnel.le.s Pollutions locales	Insécable - Réalisation d'une étude de cas	Insécable - Réalisation d'une étude de cas.	<p><b>Proposition 4.4</b> : S'assurer d'une éco-conception des systèmes d'information de la protection sociale, en limitant au nécessaire les informations recueillies et stockées (par une gouvernance de la donnée), en simplifiant les procédures pour les assuré-es et en favorisant le développement de serveurs verts</p> <p><b>Proposition 6</b> : Développer et structurer l'expertise des organismes de Sécurité sociale sur les sujets environnementaux.</p>
	Achats de médicament (production)	Émissions de GES Pollutions locales Déchets	Entreprises de la filière pharmaceutique	Achats et immobilisation Consommation d'énergie Déplacements de professionnel.le.s Pollutions locales	11.2 MtCO2e	Facteurs d'émission = 0,5403 Montant des remboursements : Remboursement 100 % = 13,088 mds Remboursement 80% = 0,002 mds Remboursement 65 % = 4,433 mds Remboursement 30% = 0,473 mds Remboursement 15% = 0,066 mds Pharmacie hospitalière = 2,344 mds Vaccins = 0,058 mds IVG = 0,003 Total : 20,76 milliards	<p><b>Proposition 13</b> : Accompagner le développement d'une expertise environnementale par les acteurs du secteur.</p> <p><b>Proposition 14</b> : Stimuler les réflexions concernant le médicament et les dispositifs médicaux plus écologiques.</p> <p><b>Proposition 17</b> : S'appuyer, en coordination avec la DSS et les acteurs concernés, sur les conventions et la vie conventionnelle pour faire évoluer le secteur.</p>

**Source** : Auteurs. Données mobilisées pour la quantification : à partir des données brutes de Cnam (2018), et des calculs d'émissions du Shift Project (2021)

<sup>14</sup> Ce tableau présente également les différentes étapes ayant abouti à la quantification de l'impact carbone des prestations sociales considérées et les limites méthodologiques associées.

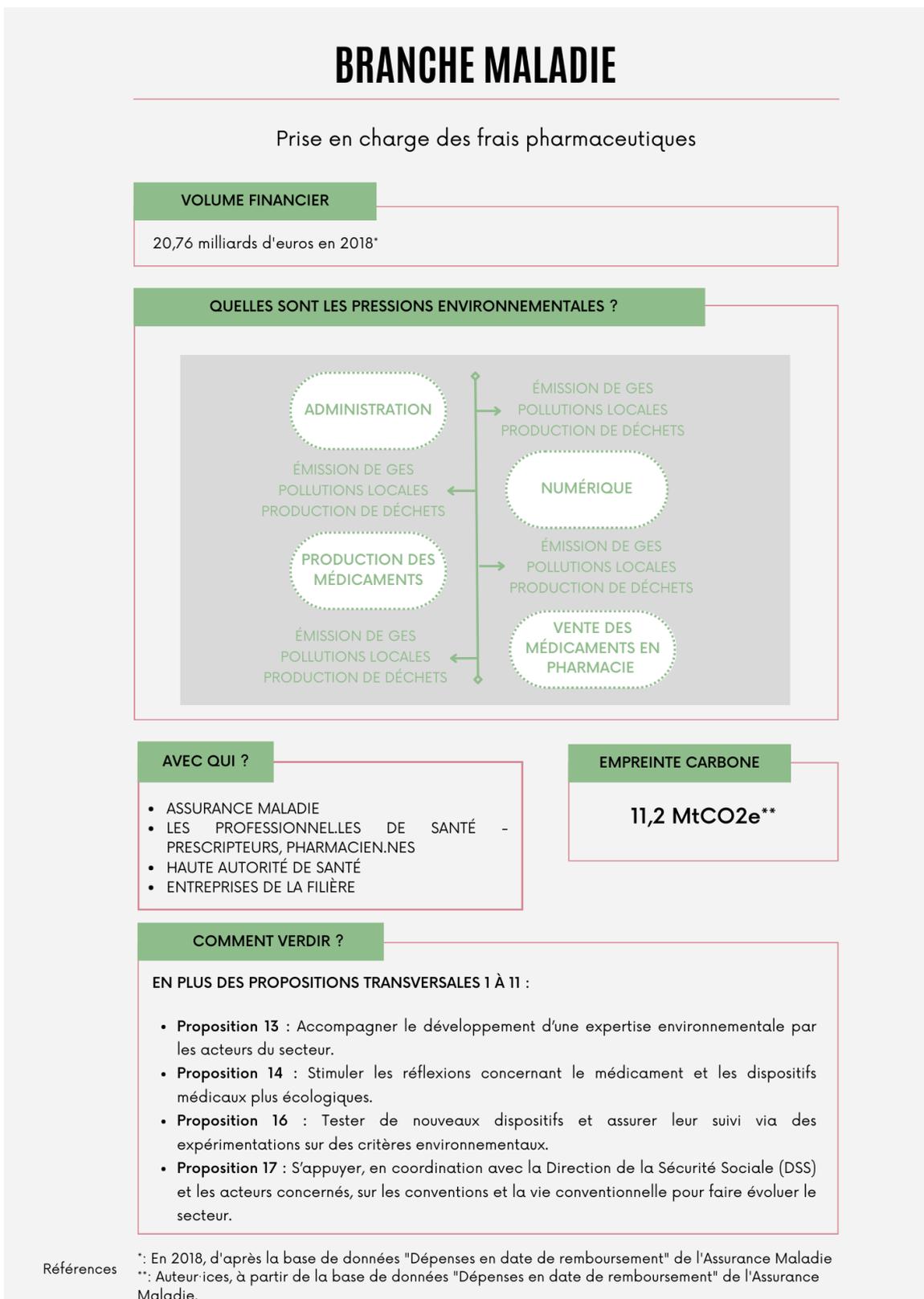
Prenons l'exemple de la prestation sociale à l'empreinte carbone la plus élevée d'après nos estimations, la « **prise en charge des frais de médicaments** » (tableau 9). Nous avons repris les données issues de la Cnam relatives aux dépenses en date de remboursement sur l'année 2018, soit en amont de la crise Covid. Nous avons recensé cinq activités principales : (i) les activités administratives et du contrôle auprès des assurés (fonctions support), (ii) les activités numériques liées au stockage des données des assurés et à leur traitement (organisation de la délivrance) et (iii) la prise en charge des médicaments (prestation sociale).

Les pressions exercées sur l'environnement par les **fonctions support** sont en dehors de notre périmètre de recherche. L'impact environnemental de l'organisation numérique de l'Assurance maladie peut être matérialisé par l'activité des centres de données de l'Assurance maladie. À cette échelle, la consommation d'énergie, via l'utilisation permanente des machines qui sont par ailleurs dupliquées afin de pouvoir maintenir l'activité en toute circonstance, constitue un poste important. Naturellement, le poste "achats et immobilisations" représente également un poste majeur, comme le montre le rapport du Shift Project sur les questions du numérique (Shift Project, 2020). Il manque certaines données pour pouvoir quantifier les pressions exercées par le numérique de la branche *Santé*. Les impacts environnementaux de la production de médicament sont particulièrement nombreux. Les officines, par leur activités, exercent différentes pressions sur l'environnement.

La dernière colonne du tableau vient préciser les leviers d'action possibles pour verdir les prestations sociales. Le code couleur traduit la facilité de leur mise en œuvre. Pour les fonctions support, il s'agit de renforcer le cadre RSO déjà mis en place. Pour ce qui relève de l'empreinte du numérique, il est proposé de réduire la consommation d'énergie en amont des centres de données en invitant à considérer les questions environnementales lors du processus de développement des architectures numériques. Il apparaît dans les entretiens qualitatifs réalisés que cette question n'est que très rarement évoquée. Cette proposition s'inscrit dans une perspective de long terme, tant la dépendance au sentier y est importante. Elle constitue néanmoins une solution dite "gagnant-gagnant" car elle permettrait de réduire la facture énergétique des centres de données. Une autre proposition est de soutenir et renforcer l'investissement dans les énergies renouvelables pour les centres de données. Cette dernière constitue de nouveau une solution "gagnant-gagnant" car elle permettrait de réduire les coûts dans un contexte géopolitique faisant pression sur l'énergie. Cette proposition peut s'élargir à la question de la valorisation de la chaleur produite par les serveurs. Il est à noter que plusieurs initiatives notables sont à l'œuvre pour réduire la consommation d'énergie des centres de données, notamment sur le site de Strasbourg, CTI de l'Assurance maladie. Pour réduire les pressions environnementales liées à la production de médicaments, le recours à la vente de médicaments à l'unité représente une réelle opportunité d'atténuation des impacts environnementaux en plus d'une possibilité d'économies pour la sécurité sociale.

Afin d'être plus opérationnel, ce tableau est retranscrit sous forme de fiches qui seront mises à la disposition des acteurs. Un exemple est présenté ci-dessous. Cinq fiches sont disponibles en annexe 2.

Figure 21. Fiche synthétique - Exemple de la prise en charge des frais pharmaceutiques



La mise en place de ce tableau par prestation, les nombreux entretiens réalisés, et la littérature sur la transformation sectorielle dans un objectif de soutenabilité, nous amènent à établir une liste synthétique de propositions à l'échelle de la protection sociale et de propositions par caisse. Cette liste pour agir nous a semblé nécessaire pour éviter de ne construire uniquement notre réflexion à l'échelle des prestations sociales, échelle qui limite les propositions envisageables et pertinentes.

### **3-C. Agir : 32 propositions pour une protection sociale à faible impact environnemental**

Comme on l'a vu, **la mise en place d'une protection sociale écologique est multidimensionnelle**. Cet objectif inclut aussi bien :

1. **L'atténuation de l'impact actuel de la protection sociale sur l'environnement** (exemples : réduire le transport sanitaire ou l'usage de médicaments, réduire des comportements individuels non souhaitables comme la location de passoires thermiques).
2. **La facilitation de la mise en place de politiques de transition énergétique et écologique**, c'est-à-dire la participation aux politiques d'atténuation du changement climatique (exemples : chèque vert en combinaison avec une taxe carbone, mesures de flexisécurité combinant formation et indemnités élevées dans les secteurs très dépendants des énergies fossiles pour accompagner leur transition). D'une part, le système de protection sociale a un rôle à jouer pour faciliter la mise en place d'un tissu industriel et d'importations plus écologiques en France ; d'autre part, il peut et doit aider les populations, et notamment les plus vulnérables, à s'adapter aux effets des politiques nécessaires de transition.
3. **L'adaptation des populations pour qu'elles évitent de subir les effets du changement climatique ou de polluants locaux** (exemples : limitation de l'obésité, qui est un facteur aggravant de sensibilité aux polluants locaux et aux vagues de chaleur, mise en place de plans d'information sur les perturbateurs endocriniens et leurs conséquences chez le jeune enfant).
4. **Le financement adéquat de la protection sociale**, évitant l'effet-ciseau suivant : d'un côté, les risques que les changements environnementaux font porter sur la croissance, source de financement de la protection sociale (baisse des recettes), et d'un autre côté, les risques en matière d'explosion des budgets face aux conséquences des pollutions environnementales (épidémie de cancers, conséquences des vagues de chaleur, etc.), c'est-à-dire **la gestion de l'attribution des pertes et préjudices** liés à ces changements environnementaux (hausse des dépenses).

Le présent rapport cherche à répondre spécifiquement au premier des quatre enjeux présentés ci-dessus. Néanmoins, même si toutes ces dimensions peuvent être pensées séparément, comme nous le montrons dans la première partie du rapport, elles sont profondément liées, puisqu'elles doivent se penser dans un même moment, avec des changements systémiques à mettre en place rapidement. De plus, elles concernent toutes **des choix au sujet de la manière de penser la protection sociale** :

- Quelles politiques sociales doivent être maintenues dans ce contexte, et faut-il en sacrifier certaines ?
- Comment accompagner aujourd'hui la population pour réduire la survenue de risques sociaux demain ?
- Comment les acteurs de la protection sociale peuvent-ils et elles être parties prenantes dans la réduction de leurs propres impacts environnementaux, mais aussi dans l'accompagnement d'autres secteurs de l'économie dans leur transition écologique ?

Nous listons ici **32 propositions pour tendre vers une protection sociale plus écologique**. Ces propositions ont émergé au fil de nos recherches, à la fois grâce à la littérature existante, aux entretiens que nous avons menés et à notre connaissance du fonctionnement des organismes. Elles sont donc souvent accompagnées d'extraits d'entretiens sociologiques qui contribuent à les contextualiser.

**Nos deux premières propositions découlent de ce constat d'interconnexion.** Il n'est pas possible de penser une protection sociale ayant un moindre impact écologique *toutes choses égales par ailleurs*. Celle-ci se positionne dans un moment de bascule où l'on passe de dispositifs environnementaux ciblés - taxes, marchés, etc. - qui pouvaient être conçus séparément du reste - à une mutation profonde de tout notre système social et économique face à l'impératif climatique et écologique. Ces mutations ne vont pour l'instant pas au rythme nécessaire pour limiter le changement climatique à 1,5°C ou 2°C, mais la transformation actuelle de nos politiques publiques montre que ce tournant est maintenant acté.

**→ Proposition 1 : Inscrire les changements à mettre en place dans un récit global qui renouvelle nos représentations de la couverture des risques sociaux.**

La question du récit que s'approprient les acteurs est cruciale pour **susciter de l'adhésion** et pour permettre le plus rapidement possible les changements nécessaires. L'ensemble des agents de la protection sociale est concerné (et, à titre plus fondamental encore, ses dirigeants) et ce récit se retrouvera dans de nombreuses autres propositions (touchant notamment à la question de la formation). Cependant, il dépasse le cadre des organismes et nécessite de mettre en relation des **parties prenantes** multiples.

→ *Proposition 1.1 : Penser ensemble la “fin du monde” (urgence écologique) et la “fin du mois” (urgence sociale) pour refonder le contrat social.*

Il semble difficile de demander des efforts écologiques (par exemple des “éco-gestes”) dans un cadre où la priorité de nombreux foyers se porte davantage sur des besoins vitaux (se nourrir, se loger, se chauffer, se vêtir). Dans ce contexte, **urgences environnementale et sociale doivent être pensées de pair** : pour faire accepter l’idée de la transition écologique au plus grand nombre, il convient de réfléchir globalement aux politiques sociales mises en œuvre. La paupérisation de la population, l’accroissement des inégalités ou les disparités territoriales sont des obstacles aux actions limitant le changement climatique et les atteintes à la biodiversité.

“C’est, voyez, c’est un peu les problématiques, comme on dit, **y a la fin du monde et y a la fin du mois.** (...) Nous, on a des sujets très forts de disparités de prise en charge d’un département à l’autre, comme c’est une politique décentralisée. Et oui, c’est pas parce que vous constatez une disparité que vous allez prouver une iniquité. Voilà. Donc, c’est peut-être un peu facile, mais parfois, oui, je trouve qu’on a un peu des problèmes de, de fin du mois, encore.”

(Entretien réalisé en février 2022, organisme national, femme, la quarantaine)

Cette prise en compte globale doit aussi permettre d’aller au-delà de la simple culpabilisation et responsabilisation individuelle, pour mettre en place des **politiques systémiques** à la hauteur des enjeux.

→ *Proposition 1.2 : Organiser un dialogue démocratique et interprofessionnel inédit, sous la forme d’un Grenelle de la “protection sociale écologique” ou d’une convention citoyenne afin d’associer le plus grand nombre à ces réflexions sur la protection sociale de demain.*

La nouvelle protection sociale ne peut ni résulter des décisions d’un État social seul, ni d’un dialogue classique des partenaires sociaux : les **parties prenantes** sont bien plus nombreuses que lors de la création de la Sécurité Sociale, comme nous l’ont montré nos entretiens. On peut distinguer les parties prenantes qui bénéficient du système d’assurance sociale (citoyens jeunes ou âgées, potentiels exilés climatiques dans un futur proche ou lointain), celles qui y contribuent (travailleurs salariés, indépendants et plus généralement cotisants, citoyens payant des impôts, entreprises publiques et privées), celles qui organisent le secteur et participent à son fonctionnement (organismes de protection sociale, État, professions du secteur, territoires, associations, mais aussi groupements d’assurance privée). Cette diversité des personnes concernées par le système de protection sociale rend nécessaire un dialogue large et, si possible, rapide.

→ *Proposition 1.3 : Penser la protection sociale de demain dans ce contexte d’incertitude sociale et de choix démocratiques forts à effectuer.*

Sur ce sujet des changements systémiques à questionner, les choix de société concernent différentes dimensions.

1. **L'aménagement de nos territoires virtuels et réels** : Où doit avoir lieu une consultation ou un soin ? Où doivent être hébergés les plus anciens ou reçus les plus jeunes ? Quelle place doivent occuper les transports - collectifs ou individuels - dans notre société : doit-on favoriser les déplacements comme le vélo, à la fois peu polluants et bon pour la santé ? Comment doit-on transporter des patients ? Il s'agit en somme de poser la question du lieu pertinent pour les nouvelles centralités à l'échelle de nos territoires. L'exemple de la téléconsultation, dans le cas de la branche maladie, est ici éclairant.

“Moi je suis, j'aime beaucoup, enfin j'aime beaucoup, ça me passionne l'écologie environnementale. Mais là vous allez toucher à l'écologie humaine. C'est-à-dire qu'en fait, une personne qu'est toujours en téléconsultation, à un moment elle a quand même besoin d'avoir un contact humain avec un soignant. (...) Moi je pense que là, l'écologie passe par là, l'écologie passe par le social et la proximité. Or c'est pas du tout ce qu'on est en train de faire. (...) C'est parce qu'on a vidé les campagnes, on dit finalement on va suppléer à ça par la téléconsultation. Moi **je pense qu'en fait, tout ça ça passe par un réseau de proximité**. Regardez le, le projet du chercheur, là, de, ce qu'il appelle la ville, la ville du quart d'heure. C'est-à-dire, je sais pas si vous connaissez ce concept ? C'est tout doit être à 15 minutes de la personne. C'est génial, ça vous oblige à repenser tout. (...) Ça c'est très intéressant, parce que vous avez **à la fois de l'écologie environnementale, mais vous avez de l'écologie humaine.**”

(Entretien réalisé en octobre 2021, organisme local, homme, la cinquantaine)

Cette question de l'aménagement du territoire est revenue à plusieurs reprises, puisqu'elle concerne aussi de façon générale le positionnement des caisses : leur implantation conditionne les éventuels déplacements en voiture des usagers, ou bien la dématérialisation des démarches. Cette question est donc plus sensible au niveau de l'Assurance retraite, qui touche une population moins familière des outils informatiques.

2. **La place des différentes générations et la solidarité intergénérationnelle**. Cette question rejoint celle de l'aménagement du territoire et de l'occupation de l'espace, si l'on pense par exemple au programme “Toit plus moi” (devenu “Wesharewecare”) visant à ce que des étudiants internationaux ou non soient hébergés chez des retraités. Ce programme, soutenu par la Cnav, était d'abord pensé sous l'angle de la co-présence et de l'aide intergénérationnelle, mais il pourrait également intégrer des dimensions environnementales sous l'angle du partage de l'espace et du bâti.
3. **La priorisation ou non des besoins fondamentaux** sur des consommations socialement inutiles ou néfastes.
4. **La question du temps de travail** pertinent tout au long de la vie.

De telles réflexions ont déjà existé pour certains aspects de la protection sociale : elles ont par exemple donné naissance au programme “Toit plus moi” déjà cité ou au plan “1000

premiers jours”. Celui-ci pose à la fois des questions de prévention, et donc de coûts futurs amoindris (économiques comme écologiques) et des questions de population adaptable au nouveau contexte climatique à venir. Des grandes orientations comme celle-ci sont à choisir sur d’autres sujets, pour lesquelles la protection sociale jouera un rôle sans en être l’alpha et l’oméga.

→ **Proposition 2 : Participer à la création, au niveau national, d’un service transversal aux services publics chargé de leur apporter des compétences techniques.**

Le principal obstacle à la mise en place de dispositifs écologiques au sein de la protection sociale concerne **l’absence ou l’insuffisance de compétences techniques** en son sein, notamment parmi les décideurs. Quel est le plus urgent, rénover des bâtiments ou baisser la température ? Qu’est-ce qui pollue le plus ou quelles sont les principales pressions sur la biodiversité à l’heure actuelle ? Comment diminuer efficacement la consommation des fluides ? Malgré toute la bonne volonté disponible, sans connaissances techniques il est difficile d’avancer et même de proposer des solutions adéquates : les compétences sont pour l’heure relativement “bricolées”, ce qui complique l’intégration des actions écologiques dans les feuilles de route des agents tant ils et elles ne savent pas par quoi commencer.

“On n’est pas, **c’est pas un point systématique de l’ordre du jour**. Voilà. (...) Faut être très clair. (...) C’est parce qu’on sait pas du tout ce qu’on y met derrière. (...) Peut-être que **concrètement on sait pas trop comment on peut œuvrer, ni quelle est la feuille de route**, aussi. Je pense que c’est aussi important d’avoir un peu de, de visibilité aussi sur la stratégie en la matière, quoi. (...) **C’est pas intégré dans notre objectif et notre feuille de route classique, enfin quotidienne, on va dire.**”

(Entretien réalisé en décembre 2021, organisme national, femme, la quarantaine)

**Cette question de l’expertise technique n’est pas propre - loin s’en faut - à la protection sociale.** Pour cette raison, il convient de proposer la création d’un **service transversal composé d’ingénieurs spécialisés dans le changement climatique et les atteintes à la biodiversité**, qui puissent apporter des solutions concrètes relatives à l’énergie, aux bâtiments et à leur structure, à la mobilité et aux transports, à l’urbanisme et à l’aménagement, aux déchets, à l’économie circulaire, etc. Ce service devra développer la **culture de l’anticipation et de la prise en compte du long terme** dans l’ensemble des services publics : ne pas attendre, comme c’est trop souvent le cas actuellement, les périodes de sécheresses pour demander à certains d’économiser de l’eau, par exemple.

Ce service peut constituer une nouvelle branche de **l’Ademe**, ou le renforcement de branches existantes. Dans ce cas, l’Agence devra monter en puissance et son budget et ses moyens devront être considérablement augmentés afin de faciliter et de rendre plus rapide la transition impérativement nécessaire. Ce service peut aussi comporter une **direction centrale**,

pour impulser les grandes lignes directrices et dégager des actions prioritaires, **et des antennes déconcentrées**, afin d'être au plus près de chaque territoire : on peut s'inspirer ici, par exemple, de ce qui a été initié récemment par l'ARS Bretagne, qui a recruté 10 conseillers en transition énergétique et écologique en santé<sup>15</sup>.

→ *Proposition 2.1 : Repérer et faire émerger, dans l'ensemble des territoires, des **exemples** et des **contre-exemples** de bonnes / de mauvaises pratiques environnementales.*

Afin d'être efficace et de susciter l'adhésion d'un maximum d'agents et de dirigeants de la (haute) fonction publique, ce service devra **s'appuyer sur des exemples et des contre-exemples** : il s'agit de repérer, partout sur le territoire, des pratiques qui portent leurs fruits ou, au contraire, des situations générant de nombreuses pollutions ou des atteintes graves à la biodiversité environnantes. La pédagogie par la preuve qu'il est possible d'agir, ou par l'exemple de ce qu'il faut essayer de ne pas faire, permet de partir de l'existant, du concret, et de casser les discours pessimistes sur l'impossibilité de faire quoi que ce soit dans un cadre contraint.

→ *Proposition 2.2 : Développer des **synergies** entre services publics.*

Ce service commun à l'ensemble des services publics sera l'occasion de développer des synergies entre eux. Par exemple, les centres de traitement de données informatiques peuvent, par la chaleur qu'ils dégagent, permettre de chauffer les bâtiments environnants, et ainsi économiser des fluides ailleurs<sup>16</sup>. Il s'agit de traquer, là où c'est possible, toutes les solutions groupées transverses permettant notamment d'éviter des consommations de fluide, en s'appuyant sur le grand nombre de bureaux et de fonctions occupées par les services publics dans leur ensemble.

→ *Proposition 2.3 : Proposer des **indicateurs macrosociaux et macroéconomiques** qui donnent sa juste place à la protection sociale et à son rôle dans la transformation écologique de nos sociétés.*

Encore aujourd'hui, le principal indicateur utilisé à l'échelle macroéconomique est le **Produit Intérieur Brut** (PIB). Il est un indicateur important puisqu'il agrège les richesses économiques de l'année et est d'ailleurs une base de financement pour la protection sociale. Néanmoins, nous savons depuis longtemps qu'il est largement imparfait et qu'il ne révèle pas la multidimensionnalité des richesses au sein de notre pays (richesses humaines, sociales, écologiques, patrimoniales, économiques, etc.). Ce constat est posé depuis de nombreuses

---

<sup>15</sup> Voir <https://www.bretagne.ars.sante.fr/transition-energetique-et-ecologique-en-sante-lars-bretagne-sengage>.

<sup>16</sup> Comme le montre l'exemple de la piscine de la Butte-aux-Cailles, à Paris (13<sup>e</sup> arrondissement), actuellement chauffée en partie grâce à la chaleur de serveurs informatiques installés en sous-sol. Cette solution économise du chauffage mais aussi de la climatisation (nécessaire pour refroidir les serveurs en question). Voir <https://www.lejournaldugrandparis.fr/piscine-de-butte-aux-cailles-teste-datacenter-chauffage-dappoint/>

années, et un rapport sur les **nouveaux indicateurs de richesse** avait été commandé sous la présidence de Nicolas Sarkozy dès 2009 (Stiglitz et al., 2009).

Du chemin a été fait depuis, avec par exemple la publication annuelle par l'Insee depuis 2015 d'un **tableau de dix indicateurs** dont la vocation est de compléter le PIB sur les dimensions sociales, écologiques et économiques. Pourtant, aucun de ces indicateurs n'a su prendre une place prédominante dans le débat public et l'indicateur par excellence demeure le PIB. Parmi les dix retenus, certains indicateurs se centrent sur des dimensions qui mettraient mieux en avant la protection sociale, son rôle dans nos sociétés et son éventuelle inflexion écologique (ces indicateurs pourraient aussi mieux affirmer l'apport des services publics en général). Ainsi, l'espérance de vie en bonne santé, la satisfaction globale de vie, la dispersion des revenus, le taux de pauvreté, l'empreinte carbone ou encore l'artificialisation des sols sont directement touchés par le sujet du rapport ProS+Eco. Pour prendre un exemple, l'espérance de vie en bonne santé met bien en avant ce dilemme global entre limitation des pollutions et de leurs effets sur la santé humaine, et dans le même temps volonté de continuer à soigner les personnes de la manière la plus efficace possible. La question de **l'espérance de vie et de la pleine santé** sont d'ailleurs au cœur des travaux de l'un des auteurs fondamentaux du champ, E. Laurent (2020), qui préconise de l'utiliser comme la principale boussole de notre société. On perçoit directement que si ces indicateurs étaient utilisés pour nous guider, les choix à faire pour faire évoluer nos sociétés - dans l'organisation de la protection sociale mais aussi en général - apparaîtraient sous une lumière nouvelle.

→ *Proposition 2.4 : En attendant la création de ce service transversal, poursuivre la structuration de partenariats pertinents sur la dimension écologique.*

Les organismes de Sécurité sociale travaillent aujourd'hui avec différents acteurs sur les sujets environnementaux en interne. Il s'agit de manière cruciale de choisir et d'identifier des acteurs avec lesquels ils partagent des valeurs communes et qui pourront les aider à avancer. Au cours de nos entretiens, nos interlocuteurs ont ainsi évoqué des partenariats plus ou moins développés avec **l'Ademe**, avec **l'EN3S** (qui joue un rôle fondamental au niveau de la formation), avec des **organismes publics de recherche et de formation** (comme le CNLE, Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale), avec des **structures de formation de type associatif**, ou encore avec des **entreprises privées** (comme *Green Soluce*).

Ainsi, un partenariat fort *a minima* avec **l'Ademe** semble nécessaire, comme l'a déjà organisé par exemple la CCMSA dans le cadre de la mise en place d'un travail expérimental sur la réduction et le traitement des déchets agricoles. Il apparaît également nécessaire de **construire**, probablement avec l'Ademe toujours, **des scénarios de transition** permettant d'identifier les évolutions de coûts (probablement en forte augmentation) d'une protection sociale équivalente à celle d'aujourd'hui, dans un contexte de changement climatique non contrôlé à l'horizon 2030/2050.

Au sujet des entreprises privées comme partenaires potentiels, la question des labellisations externes se pose : celle-ci permet d'apporter des compétences externes en ayant

recours au secteur privé (par exemple pour labelliser des constructions “vertes”), mais engendre des coûts non négligeables, surtout pour certaines structures comme les petites crèches qui ne disposent pas des ressources de grands groupes. **Conditionner des bonus financiers ou des aides spécifiques à la possession d’un “label vert” peut relever en fait d’une “fausse bonne idée”.**

“(…) Et puis y a une troisième option, que nous on a plutôt tendance à vouloir écarter, même si c’est celle qu’on a retenue jusqu’à présent pour les bonus développement durable, c’est la labellisation externe. C’est-à-dire que sur les bonus développement durable, on n’est pas des spécialistes de construction, donc on avait dit ça sera bien sûr des opérations labellisées qui bénéficieront d’une, d’un financement supplémentaire. Voilà. **La question des labellisations externes, finalement, bon, on est un petit peu partagés sur le sujet.** Parce que, en fait, quand on regarde qui utilise ces labellisations externes, on voit que c’est un certain type de partenaires, souvent des partenaires plutôt urbains, souvent des grands groupes ou des, voilà, des structures qui ont l’habitude de rentrer dans des démarches qualité, dans des démarches de *reporting* importantes. Voilà, **c’est pas forcément, c’est pas forcément quelque chose qui va permettre de toucher tous nos types de partenaires (…)** et qui va forcément être très juste, par rapport à certains petits partenaires qui vont pas aller jusqu’à se faire labelliser, et qui du coup ne vont pas, ne vont pas pouvoir bénéficier de nos financements complémentaires. Sachant que **les labellisations sont quand même assez chères.** On le sait parce que on soutient, par exemple, le label Ecolo Crèches (…) **c’est pas forcément révélateur de l’effort, toujours, fait par d’autres, qui rentrent pas dans cette logique là, parce que le label est, est assez cher pour une structure, en fait. Pour adhérer, je crois que c’est autour de 3000 euros par an.**”

(Entretien réalisé en septembre 2022, organisme national, homme, la cinquantaine)

Une fois ces deux premières propositions posées, nous pouvons nous attarder sur les changements souhaitables pour rendre la protection sociale existante plus écologique. Ces changements sont, bien sûr, dépendants des éléments mentionnés ci-dessus et s’inscrivent nécessairement dans un cadre social particulier. La première réflexion à avoir au niveau des **organismes de protection sociale** concerne **leur rôle en tant qu’employeurs, en tant que propriétaires et occupants** d’un nombre important de locaux, **en tant que centrales d’achat** par lesquelles transitent des véhicules, des fournitures de bureau, du gaz, de l’électricité, et de très nombreux autres consommables, **et en tant que responsables** de l’émission, du stockage et du transit d’un nombre **de données numériques** en forte croissance.

À ce titre, les organismes de protection sociale peuvent d’abord chercher à renforcer leur politique de **Responsabilité Sociale des Organismes (RSO)**. Cet aspect implique un effort non négligeable, générant un puissant effet de levier, puisque le Régime général de Sécurité sociale comptait 300 organismes au 31 décembre 2020 et employait 146 322 salariés en contrat à durée indéterminée (CDI) et 10 499 salariés en contrat à durée déterminée (CDD). Un travail important au niveau de la RSO a déjà été structuré par **l’Ucanss**. Les fondations sont aujourd’hui suffisamment solides pour approfondir ce sujet, si possible en le faisant à **l’échelon pertinent de l’inter-caisse**. En particulier, toutes les initiatives dites “gagnant-gagnant” (*win-win*), qui sont à la fois plus écologiques et plus économiques, doivent

être mises en place urgemment. Ces initiatives *win-win* ont souvent été mises en avant par nos interlocuteurs, certains regrettant d'ailleurs que les organismes de Sécurité sociale s'en tiennent là faute de moyens.

“Moi je trouve que on est encore dans une dimension assez minimale de la RSO, quoi, **on fait le minimum légal**, en fait, pour moi. Parce que, parce que aussi ça coûte cher, enfin voilà, **on n'a pas de budget fléché là-dessus**, clairement. (...) Donc on fait le minimum légal, c'est-à-dire qu'on s'adapte. Faut enlever les bouteilles en plastique, on enlève les bouteilles en plastique. Il faut, il faut faire des économies d'énergie, bon on va faire ce qu'il faut pour atteindre les objectifs de 2030. Mais on n'est pas dans une démarche beaucoup plus dynamique, quoi. Bon, peut-être que je suis sévère, mais...”

(Entretien réalisé en décembre 2021, organisme national, femme, la quarantaine)

Pour dépasser ce “minimum légal” parfois mis en avant, la mise à disposition des caisses d'un **budget fléché** semble primordiale et conditionne les actions futures (**voir proposition 9**). Plus généralement, les organismes de Sécurité sociale peuvent limiter leur impact mais aussi servir de guide écologique pour la transformation d'autres secteurs d'activité. Nous distinguons ici ce qui relève de la **stratégie RH** des organismes de protection sociale d'une part (**proposition 3**), de ce qui relève de la Sécurité sociale comme **centrale d'achat et propriétaire / occupante** de lieux divers d'autre part (**proposition 4**).

→ **Proposition 3 : Renforcer les politiques de RSO des organismes de Sécurité sociale en tant qu'organismes employeurs.**

→ **Proposition 3.1 : Renforcer le réseau des “référénts RSO” en s'assurant de la clarté de leur mission et de leurs marges de manœuvre.**

Au-delà de la question cruciale des budgets disponibles, le renforcement de l'action RSO passe par le travail sur le réseau de “référénts RSO”, dont le rôle et les missions précises semblent parfois un peu flous chez nos interlocuteurs, et dont la communication entre les différents référents semble limité. Cette casquette de référent RSO ne doit pas être uniquement cosmétique mais doit systématiquement s'accompagner d'une **décharge horaire significative** et/ou d'une **indemnité complémentaire** afin de permettre aux personnes concernées de prendre au sérieux cette responsabilité.

→ **Proposition 3.2 : Faire des agents de la Sécurité sociale des porteurs de la transition écologique.**

L'ambition écologique de la protection sociale peut venir du haut (**approche top-down**), par les recommandations gouvernementales actuelles, mais aussi du bas (**approche bottom-up**) grâce à une formation accrue (voir **proposition 3.2**), avec une finesse importante sur les actions à mettre en place grâce à un personnel hautement sensibilisé à ce

défi. Pour que les deux approches puissent exister conjointement et se renforcer mutuellement, des réunions doivent être organisées régulièrement pour faire vivre la réflexion.

“C'est-à-dire que **les bonnes idées des salariés elles existent, mais bon, comme ils sont, ils font ça en plus du reste, c'est un groupe transverse, ils font en plus de leur mission.** Donc y a des moments creux, quand ils sont plus ou moins accaparés par leurs dossiers. Donc nous, la direction, on va compléter le *bottom-up* par des propositions, voilà, et du coup faire se réunir les acteurs motivés un peu plus souvent, avec ce que nous on a imaginé pour la direction, est-ce que avez comme idée, peut-être qu'ils ont pas eu le temps de mettre à exécution, accaparés par d'autres missions. On va, on va **redynamiser ce groupe interne**, justement, et pourquoi on le fait c'est justement ce que vous disiez, c'est parce que c'est un sujet de préoccupation pour de plus en plus de citoyens, et on trouve intéressant que l'entreprise montre qu'elle est consciente de ces problèmes là, qu'elle propose aux salariés un débouché par rapport à ce type de préoccupation.”

(Entretien réalisé en octobre 2021, organisme national, homme, la cinquantaine)

Enfin, la prise en compte de l'enjeu écologique dans les organisations devient un atout aujourd'hui en matière de **recrutement** et cette politique pourra permettre de participer au renouvellement de l'attractivité des métiers de la protection sociale.

En ce qui concerne les recrutements, **toutes les fiches de poste devront intégrer quelques lignes sur la dimension environnementale**, rappelant dans chaque contexte les obligations légales à respecter. La protection sociale pourra ici s'inspirer du référentiel mis en place par la Direction de l'Administration pénitentiaire, qui a recensé tous les dispositifs légaux afférents<sup>17</sup>.

→ **Proposition 3.3** : *Continuer à penser les **mobilités des agents des organismes de Sécurité sociale**, et notamment la question de leur mobilité domicile-travail.*

La question de la mobilité passe d'abord par **l'équipement en flottes de véhicules décarbonés** (véhicules électriques, véhicules bio-GNV, vélos, vélos à assistance électrique et tous les formats intermédiaires entre voiture et vélo qui se développent de plus en plus, la voiture ne doit pas rester le principal mode de transport motorisé, au risque sinon, étant donné le poids de ces véhicules, d'endiguer la transition pourtant souhaitée). Elle peut aussi prendre la forme de négociations avec l'agglomération concernée pour disposer de **trajets de transports en commun** plus adaptés aux salariés et aux usagers, ou encore de l'encouragement voire de l'obligation au **covoiturage** dans le cas de **déplacements professionnels**. Ces derniers constituent un levier potentiel d'initiatives environnementales *win-win* : l'optimisation de l'utilisation de la flotte des véhicules disponibles permet à la fois de diminuer les impacts carbone, mais aussi de limiter l'usage de carburant et donc les coûts générés. Au niveau des **déplacements domicile-travail**, les indemnités kilométriques peuvent

---

<sup>17</sup> Ces synergies entre administrations montrent, encore une fois, la nécessité d'un service transversal pilotant la transition écologique et énergétique pour tous les services publics (**proposition 2**).

de leur côté être modulées selon le mode de transport (mobilité douce ou non, covoiturage ou non) pour constituer une incitation supplémentaire à l'échelle des agents ; il convient également de s'assurer de la présence, dans toutes les caisses, de locaux de rangement des vélos ou des trottinettes. Cette proposition s'inscrit donc dans le cadre général des **plans de mobilité**.

Plus globalement, les agents des organismes de protection sociale sont aujourd'hui en train de vivre la mutation de leur activité, notamment face au **développement du télétravail** et des **activités dites de "middle office"**, permettant un temps en *front office* et un temps sans, ce qui pourrait limiter leurs transports. Qui veut, peut et doit être présent dans l'organisme, et quelle est la taille adéquate des espaces de travail ? De nouvelles modalités d'occupation de l'espace et d'organisation des services émergent même si, dans tous les entretiens qui ont abordé ce thème, nos interlocuteurs ont souligné le besoin de salles de réunions, de salles de convivialité et de travail partagé. Comme pour l'exemple de la télémédecine cité plus haut, la nécessité de "garder du lien" ou "du contact humain" revient souvent dans les discours.

"On a un **objectif aussi de densité immobilière**, qui, qui est de dire finalement en moyenne de pas avoir plus de 12 mètres carrés par agent. L'idée c'est à la fois un côté économique, économie de gestion, mais c'est aussi la partie environnementale, parce que sont induits des fluides avec. Donc ça veut dire que soit on loue, soit on vend une partie qu'on doit libérer en fonction de. (...) Donc, du coup là on est sur, on est à peu près sur 550 salariés, je vous disais tout à l'heure, on a je crois 310 salariés en télétravail, d'accord, en accord télétravail (...). Donc ça fait quasiment 60 % de l'effectif qui est, qui est en télétravail. Donc forcément y a un impact, aujourd'hui ils sont sur un ou deux jours. (...) En nombre de personnes, on prend un **taux d'occupation de 80 %**. C'est-à-dire qu'on libère de l'espace, on prend pas un bureau pour un poste, mais 80 % des postes, ça veut dire qu'on libère d'autant, dédié au télétravail, en disant optimisation ça veut dire aussi des locaux partagés, des bureaux partagés. (...) Ça **c'est du flex office**, du coup. C'est pas du *flex office* sur tout le bâtiment. (...) Parce qu'**on veut quand même qu'on garde des liens au sein des services**, etc. Donc c'est plutôt des *flex office* soit par service, par grand service, soit par direction ou comité des services, pour garder ces liens."

(Entretien réalisé en novembre 2021, organisme local, homme, la quarantaine)

Par ailleurs, ces questions de mobilité pourraient se combiner avec des réflexions sur des espaces de travail multi-caisses, ou encore sur des espaces de travail dans les **Maisons France Service**. En effet, si celles-ci sont au "plus près des usagers" pourraient-elles aussi être au "plus près des agents" ? Face à cet enjeu, les organismes devront **développer une étude sur les transports des agents** afin de mieux les connaître à différentes échelles (ce qui peut d'ailleurs constituer, à terme, un atout en matière de recrutement).

→ **Proposition 4 : Renforcer les politiques de RSO des organismes de Sécurité sociale concernant la centrale d'achat et le patrimoine immobilier.**

→ *Proposition 4.1 : S'assurer que chaque marché public géré par les organismes de Sécurité sociale intègre des conditionnements "verts" pour le choix des produits et des prestataires.*

Cette proposition fait partie des plus évidentes et immédiatement applicables, d'autant plus que la dimension environnementale et sociale est d'ores et déjà de plus en plus prise en compte dans l'organisation des marchés concernés. Compte tenu de l'importance des flux financiers concernés, la systématisation de telles pratiques permettrait d'orienter rapidement de nombreux achats et prestations vers des produits et des prestataires à (plus) faible impact environnemental. Le **verrou juridique** est sur ce dossier parfois important, et est un sujet essentiel de l'opérationnalisation de cette proposition.

“Nous on achète toutes les fournitures pour la sécu. (...) **On est centrale d'achat.** Donc tous les marchés électriques c'est nous, le gaz c'est nous, les fournitures de bureau c'est nous, les tickets resto, enfin, les véhicules, les flottes de véhicules, là on est en train de monter un marché. Enfin donc, et de plus en plus dans ces achats on prend la dimension environnementale et sociale en, en ligne de compte. Donc, l'achat c'est énorme. **L'achat sécu c'est 2 milliards d'euros par an.** Donc, si ces 2 milliards d'euros ils vont vers des produits plus verts, voilà.”

(Entretien réalisé en octobre 2021, organisme national, homme, la cinquantaine)

→ *Proposition 4.2 : Renforcer les plans de rénovations énergétiques des bâtiments de la Sécurité sociale (et choisir les bâtiments à conserver ou non dans ce contexte).*

Cette proposition est revenue à de nombreuses reprises dans nos entretiens, notamment car la rénovation des bâtiments permet à terme la diminution des consommations énergétiques et la mise en conformité avec la **loi Élan** (Évolution du logement, de l'aménagement et du territoire) de 2018 et le **“décret tertiaire”** de 2019 associé à la loi de Transition énergétique pour les bâtiments à usage tertiaire.

La difficulté principale relève ici de l'identification des fonds pertinents. La majorité des **enveloppes financières** relatives aux rénovations énergétiques est généralement attribuée au sein des **Cog**, dans le **sous-ensemble relatif à l'immobilier**. Les crédits de rénovation du parc immobilier devront d'abord être considérés comme prioritaires durant les négociations, et ce dans l'ensemble des branches. Un effort devra être fait pour que les rénovations qui semblent offrir un retour sur investissement positif rapidement, notamment dans le contexte actuel de renchérissement des prix de l'énergie, soient systématiquement financées. Les organismes devront éviter toute forme de *greenwashing* en s'assurant que les entreprises réalisant les rénovations le fassent dans des conditions sociales favorables, et que les rénovations choisies soient celles à plus fort impact environnemental, en favorisant notamment les rénovations complètes des bâtiments. Cette question de la rénovation soulève un arbitrage potentiel entre construction d'un nouveau bâtiment ou réhabilitation de l'ancien,

surtout dans un cadre de budget contraint. Construire du nouveau devra se faire en gardant à l'esprit les problématiques d'artificialisation des sols et d'éloignement des centralités (avec les conséquences connues en matière de transport polluant).

Les caisses peuvent également avoir accès dans certains cas à des enveloppes budgétaires au niveau local, prenant la forme de dispositifs d'aides destinées à compléter des financements pré-existants mais insuffisants. Dans ce cadre, il paraît important de **recenser et faire connaître l'ensemble des aides existantes** afin d'aider les caisses dans leurs opérations d'innovation financière. Ce travail a déjà été lancé par l'Ucanss. De plus, **la transmission de ces différentes aides financières gagnera à être revue**, car en l'état actuel, elle n'incite pas véritablement les directeurs et directrices de caisse à rechercher des financements complémentaires.

“Aujourd'hui, ce qu'il faut que vous sachiez c'est qu'un organisme local, qui va arriver à trouver une aide pour son projet immobilier, ça va pas rentrer dans son budget, ça va être aspiré par la Caisse Nationale. (...) Qui utilise toutes les aides diverses et variées pour se créer un deuxième niveau de crédit budgétaire au niveau national. Et après, ils choisissent de le réallouer sur, sur différents sujets. (...) Et ça peut être vraiment, cette réallocation elle peut être très diverse. Ça peut être pour compléter un projet immobilier environnemental, mais ça peut être aussi pour embaucher 1000 CDD de plus pour passer un cap en production. Donc voilà. En tout cas, **au niveau local, le directeur qui va se, faire l'effort d'aller chercher des financements, il les conservera pas dans sa caisse.** Ou alors, il faut qu'il aille *dealer* avec sa Caisse Nationale, je fais venir une aide, elle vous remonte comme étude, mais vous me la redescendez dans mon budget. Voilà. Donc, nous ce qu'on aimerait faire, c'est que, à partir du moment où on veut faire la publicité de toutes ces aides pour que les directeurs locaux s'en saisissent massivement, donc les 300 qui sont les acteurs de base, la cheville ouvrière de la Sécu, il faut qu'ils soient assurés que ces aides elles vont bien aller dans leur budget.”

(Entretien réalisé en octobre 2021, organisme national, homme, la cinquantaine)

Enfin, dans le contexte actuel de **hausse des prix de l'énergie**, la DSS pourra penser un **accompagnement spécifique** *via* une modulation du soutien financier accordé aux caisses en fonction des plans de rénovation possibles.

→ **Proposition 4.3** : *Établir une stratégie groupée sur les énergies utilisées afin de participer à la promotion du développement de la production d'énergie verte locale et citoyenne.*

Il existe aujourd'hui pour les différentes branches de la Sécurité sociale deux types d'achats d'énergie : un achat d'énergie “classique” et un achat d'énergie “verte”<sup>18</sup>. Cependant, il y a un différentiel de prix entre les deux et il n'existe aucun dispositif de contrainte : au vu des budgets très serrés que doivent tenir les organismes de protection sociale (et du mécanisme de “noeud coulant” qui fixe comme un objectif de diminution annuelle des

---

<sup>18</sup> Explication issue des échanges avec un responsable d'un organisme national de la Sécurité Sociale.

dépenses de fonctionnement de l'ordre de 2,5%), l'heure n'est pas véritablement à l'achat d'énergie "verte".

Les contraintes budgétaires font peser ici une incitation dommageable aux caisses : il apparaît urgent de faire émerger des **contraintes légales de recours aux énergies "vertes"** et décarbonées et d'y associer un **budget propre, accessible, pérenne, et indexé sur la hausse des prix**. Ce rôle de promotion de l'énergie verte pourrait aller au-delà en promouvant et en s'alliant avec des partenaires locaux comme EnerCoop pour la production d'énergie locale et citoyenne.

→ *Proposition 4.4 : S'assurer d'une éco-conception des systèmes d'information de la protection sociale, en limitant au nécessaire les informations recueillies et stockées (par une gouvernance de la donnée), en simplifiant les procédures pour les assurés et en favorisant le développement de serveurs verts.*

Le poids des données informatiques et de la transmission d'informations digitales entre assureurs et assurés est aujourd'hui croissant et leur éco-conception doit être pensée dès le départ. L'enjeu consiste, là encore, à **identifier des fonds pertinents** permettant de financer un équipement et un fonctionnement plus écologique du système. Il porte aussi sur une **gouvernance de la donnée**, c'est-à-dire sur des procédures et des groupes de travail ayant pour mission de définir les données pertinentes à stocker, à utiliser et à rendre accessibles. Par exemple, aujourd'hui, l'écoconception des sites webs des organismes devrait être prise en compte lors du choix de la diffusion de contenus multimédias.

Ces aspects ont déjà été pensés par certaines branches, comme l'Assurance maladie : les dispositifs existants sont présentés plus en détails dans l'un des *focus* de ce rapport (renvoi partie 4-A).

Une fois pensé ce qui concerne de manière directe les caisses au travers de la RSO et ce qui concerne la relation entre la caisse et les assurés, nous pouvons élargir le spectre d'analyse. Demandons-nous à présent si les actions conduites par les organismes de Sécurité sociale peuvent **conduire d'autres acteurs à modifier leurs pratiques**, qu'il s'agisse des ménages qui sont destinataires des prestations, des acteurs dont les activités sont solvabilisées par les prestations en nature ou ceux dont les infrastructures sont financées par la protection sociale (par exemple, *via* l'action sociale des crèches). Ici, nous ne nous intéressons plus seulement aux pollutions émises directement par la Sécurité sociale, mais aussi aux **impacts des activités que la protection sociale influence**.

Deux questions se posent alors : la Sécurité sociale peut-elle agir pour diminuer cet impact indirect ? Doit-elle le faire, et est-elle l'actrice la plus pertinente pour ce faire ? La Sécurité sociale occupe déjà **un rôle de régulatrice**, qui agit sur de nombreuses activités annexes. Inclure dans ce rôle de régulation la dimension environnementale oblige à des actions transversales au sein des caisses. Ces actions passent d'abord par la formation des

agents des organismes de protection sociale et de leurs dirigeants (**proposition 5**) afin d'accroître leur expertise sur le sujet (**proposition 6**).

→ **Proposition 5 : Renforcer la formation initiale et continue des agents de la Sécurité sociale (et en particulier de ses dirigeants) autour de la transition écologique et énergétique.**

Au-delà des politiques sociales habituelles, les organismes de Sécurité sociale devront **renforcer les actions de sensibilisation aux enjeux environnementaux auprès de leurs agents**. Cela doit passer par la **formation initiale** et aussi par la **formation continue** des agents à tous les échelons (cette réflexion est déjà initiée, notamment avec la réforme de l'INSP pour les cadres-dirigeants). Ce point est important face à la forte présence d'idées fausses sur les enjeux environnementaux. Cela permettra de faire en sorte que les agents soient informés, qu'ils et elles puissent penser leur action de cœur de métier en fonction de ces enjeux, mais aussi, pour les dirigeants et les dirigeantes notamment, qu'ils et elles soient capables de former sur le sujet ensuite. De plus, dans nos entretiens (comme ceux mentionnés à la partie 1-D-3 de ce rapport), nous voyons que ceux et celles qui prennent en charge la question environnementale sont avant tout ceux et celles qui le portent **par conviction** : cette conviction doit donc être renforcée.

Quelques dispositifs de formation déjà existants pour les agents nous ont parfois été mentionnés, comme le **Mooc de sensibilisation à la thématique environnementale** d'une durée de 2 heures faisant partie du dispositif de formation continue de l'Institut 4-10 (Institut de formation des salariés de la Sécu). Ce Mooc avait, au moment de sa création, l'ambition de sensibiliser 6 000 agents (sur les 140 000 au total) : les futures formations en la matière pourront partir de ce premier dispositif en les massifiant. Plus récemment, l'Ucanss a lancé un programme intitulé "**Cap vers la sobriété**" visant à former les 150 000 agents de la Sécurité sociale au moyen d'un module interactif et relativement court de formation aux gestes de la sobriété énergétique.

Quelle que soit l'approche retenue, cette formation (initiale et continue) devra s'appuyer sur de réels outils théoriques et pratiques appliqués à la protection sociale, afin de pouvoir être directement mobilisés dans le cadre professionnel. Elle pourra présenter les écogestes, les actions individuelles, mais surtout les **remettre en contexte avec les dimensions politiques, sociales et économiques du changement à opérer**.

→ **Proposition 6 : Développer et structurer l'expertise des organismes de Sécurité sociale sur les sujets environnementaux.**

→ *Proposition 6.1 : Recruter et former à l'expertise environnementale en interne.*

La **proposition 5** rappelle la nécessité d'informer et de sensibiliser les équipes des organismes aux enjeux environnementaux. C'est un point crucial, qui permettra aux agents de la Sécurité Sociale de devenir des citoyens particulièrement éclairés sur la question écologique, mais qui ne répond en rien à la nécessité de **monter en expertise sur les sujets environnementaux** : expertise d'évaluation environnementale, expertise dans la construction de scénarios de changement climatique, expertise dans les modalités de la transition énergétique, expertise dans le droit de l'environnement, etc.

Il faut pour cela prévoir la mise en place de cellules spécifiques en interne sur ce sujet et/ou le développement de partenariats de long terme avec des acteurs extérieurs spécialisés (centres de recherche publics, cabinets de conseil, etc.) et de confiance (voir [proposition 2.4](#)). Ce choix dépend du degré de lien avec les spécificités de la protection sociale de l'expertise attendue. Cet enjeu doit donc s'accompagner d'une **politique d'orientation stratégique et de ressources humaines**.

→ *Proposition 6.2 : Distinguer le développement de cette **expertise interne** d'une part des activités liées à la **RSO** d'autre part dans les organigrammes internes et le fonctionnement des organismes.*

Des **équipes** à part entière consacrées à l'expertise environnementale, aux échelons locaux et nationaux, devront être placées à un haut niveau dans l'organigramme (il pourra par exemple s'agir d'une **sous-direction** au niveau de chaque branche). En effet, appréhender le sujet environnemental par le seul prisme de la RSO a contribué à marginaliser cette problématique, qui apparaît noyée parmi d'autres enjeux et généralement portée par un unique référent par organisme, souvent dans une situation de double-casquette (voir [proposition 3.1](#)). L'environnement n'est pas réellement porté lors des négociations stratégiques, puisque personne n'est réellement investi de cette mission dans son portefeuille de tâches.

Créer des sous-directions traitant exclusivement ces enjeux à temps plein permettra **d'identifier plus rapidement les interlocuteurs, d'être plus efficaces dans le développement de dispositifs de transition et de faire prendre du poids à la thématique environnementale lors des négociations** (et notamment lors des discussions autour des Cog). Ces sous-directions serviront aussi de relais dans la mise en place d'initiatives *bottom-up* mentionnées à la [proposition 3.2](#).

→ *Proposition 6.3 : Travailler à des **guides** et à des **chartes** concernant la manière de favoriser les projets environnementaux chez les acteurs-tiers (ménages, biens et services solvabilisés ou biens et services financés).*

Les réflexions pourront être **inter-caisses** puisque des problématiques similaires se posent, comme celle de savoir s'il vaut mieux un label pour un organisme particulier ou la rédaction d'un projet interne de RSO (pour les officines, les crèches ou les Ehpad par exemple). Chaque caisse devra ensuite penser les outils qui lui sont propres pour modifier ses pratiques.

→ **Proposition 6.4** : *Devenir une force motrice pour la construction d'outils d'aide à la décision pour les acteurs du secteur de la protection sociale.*

Ces outils devront être **facilement appropriables** et en **open source**. Ils pourront éventuellement mobiliser de manière agrégée des données déjà présentes dans les systèmes d'information des organismes de protection sociale. Ces outils d'aide à la décision devront veiller à ne pas trop valoriser les arbitrages quantitatifs et la solution technique (voir [proposition 8](#)).

L'écologisation de la protection sociale passe par la formation de ses agents et de ses dirigeants et par la structuration d'une expertise technique sur le sujet. Pour porter réellement leurs fruits, ces actions doivent s'appuyer sur une **expertise multi-échelle** et sur de fréquentes remontées des territoires organisées et stimulées par les caisses nationales ([proposition 7](#)). Elles nécessitent aussi de changer de **mode de raisonnement** afin de rendre la transition plus rapide et plus efficace ([proposition 8](#)).

→ **Proposition 7** : **S'appuyer sur une expertise multi-échelle pour encourager les innovations autour de l'écologisation de la protection sociale à partir d'un Laboratoire *ad hoc*.**

→ **Proposition 7.1** : *Cataloguer et référencer les initiatives locales dans le secteur de la protection sociale en promouvant les **liens national-local**, évaluer leurs bienfaits et leur reproductibilité.*

L'enjeu du renouvellement des organismes de la protection sociale pose plus largement la question des **modes d'innovation** au sein de ceux-ci, quel que soit le sujet. En ce qui concerne la thématique environnementale, des pratiques *top-down* devront se combiner, sans s'annihiler, avec des processus *bottom-up* ([proposition 3.2](#)). La DSS, l'Ucanss ou chaque caisse pourra inciter à la mise en place d'initiatives locales en favorisant le financement de ces initiatives. Ces incitations existent d'ores et déjà, mais sont pour l'heure trop timides et insuffisamment structurées.

“Alors, à l'étude dans nos dossiers, on a une attention particulière qui est accordée aux projets innovants. Donc les projets peuvent être innovants soit dans le processus, dans le service, dans le support de l'action, dans l'organisation mais aussi (...) dans la dynamique partenariale. Ce qu'on a souhaité, donc en intégrant cette brique, **c'est de donner une**

**attention particulière aux projets qui intègrent, donc du coup, la dimension développement durable.”**

(Entretien réalisé en avril 2022, organisme local, femme, la quarantaine)

**“Très souvent, les expérimentations, les bonnes pratiques elles viennent du terrain.** Nous, au niveau national on les fait remonter. Et à partir de ça on se dit est-ce que le réseau est assez mûr pour que ces expérimentations locales trouvent une traduction plus, enfin plus réglementaire dans nos circulaires qui s’imposent à tous. Voilà. Donc c’est ça le principe. Donc voilà, **aujourd’hui, la seule chose qui existe vraiment au niveau national, opposable, c’est ce que vous voyez dans la circulaire, donc sur les aides à l’investissement.”**

(Entretien réalisé en septembre 2022, organisme national, homme, la cinquantaine)

Pour structurer le recensement des expérimentations existant au niveau local, la création d’un **Laboratoire des initiatives sociales-écologiques inter-caisses**<sup>19</sup> sera nécessaire (au niveau de l’Ucanss par exemple). L’un de ses objectifs sera de s’informer sur l’ensemble des initiatives *bottom-up*.

→ **Proposition 7.2 : Accompagner l’innovation par l’expérimentation au sein des caisses, comme chez les professionnels de chaque secteur.**

Cet accompagnement concerne deux volets principaux : d’une part, celui des **caisses** elles-mêmes et de leurs agents dans les territoires, et d’autre part celui des **professionnels de chaque secteur** concerné par la protection sociale (notamment dans les crèches et les cabinets médicaux). Dans les deux cas, il faudra d’abord mettre en place un soutien des initiatives locales, en les **structurant** et en les **finançant**. Tous ces projets pilotes devront faire l’objet d’un recensement, d’un suivi des freins et des leviers à leur mise en œuvre et d’une évaluation scientifique des bienfaits écologiques réels.

Cet accompagnement financier et scientifique sera l’objectif principal du **laboratoire des initiatives sociales-écologiques inter-caisses** (**proposition 7.1**). En outre, celui-ci devra décerner un double prix de façon annuelle autour de ces initiatives, l’un centré sur les caisses et l’autre sur les professionnels, et devra émettre des appels à projets réguliers. Ce **double accompagnement** permettra le développement d’un écosystème riche de projets, puisque nous ne savons pas encore avec certitude quelles sont les bonnes pistes pour écologiser la protection sociale.

→ **Proposition 7.3 : Établir un document unique de transition écologique et énergétique à l’échelle locale.**

Le laboratoire des initiatives sociales-écologiques inter-caisses devra systématiser les retours des initiatives effectuées dans les caisses en local à partir d’un document recensant les

---

<sup>19</sup> Ce laboratoire pourra prendre place dans le service transversal à l’ensemble des services publics, le cas échéant (**proposition 2**).

initiatives mises en place selon leur degré de nécessité. Il s'agirait en somme d'un **document unique de transition écologique et énergétique**. Ce document pourra s'inspirer du **Duerp** (document unique d'évaluation des risques professionnels). De telles initiatives sont en cours dans d'autres structures publiques comme la **Direction de l'administration pénitentiaire** (sous la forme d'un document unique de développement durable) : des synergies entre services publics sont, là encore, possibles et souhaitables (**proposition 2**).

→ **Proposition 8** : S'appuyer sur des indicateurs multiples, et dépasser la simple réflexion par indicateur pour penser une protection sociale écologique cohérente et ambitieuse

→ **Proposition 8.1** : *Promouvoir le recours à un large spectre d'indicateurs quand ils sont utiles tout en conservant un regard critique sur ceux-ci et en se permettant d'autres modes d'actions que le fonctionnement objectifs-résultats sur base d'indicateurs*

Le **construction d'indicateurs peut être un aspect important dans certains cas pour calibrer les transformations écologiques de la Sécurité sociale** à venir (sur le rôle des indicateurs de performance dans les politiques sociales, voir Elbaum, 2009). Sur ce point, les indicateurs en quantité physique de pollution peuvent être intéressants, mais ils ne doivent pas être considérés comme les seuls pertinents. En effet, le risque est que cela conduise à une surfocalisation sur les indicateurs et à leur réduction plutôt qu'à la mise en place des politiques de transition les plus efficaces. Des indicateurs de résultats intermédiaires et des indicateurs de qualité ou de moyens, humains et financiers, mis en jeu devront également être utilisés. Par ailleurs, comme le montre Elbaum (2009), il sera nécessaire de veiller à ce que les limites des indicateurs soient analysées pour elles-mêmes, que la pluralité des objectifs soient mis en avant par des approches riches en sciences sociales, que l'évaluation reste pluraliste et multidimensionnelle et ne bascule pas vers un pilotage automatique par indicateurs, et enfin que les indicateurs ne soient pas définis par les personnes qui pourraient bénéficier du succès concernant cet indicateur, au risque sinon d'une focalisation sur des indicateurs les plus rentables, en oubliant certaines dimensions non prioritaires, en négligeant les arbitrages et en dissimulant des enjeux de fonds derrière un vernis technique. Par ailleurs, plutôt que de construire uniquement des chiffres à vocation de pilotage des changements opérés sur le terrain, il semble nécessaire de **recruter des "facilitateurs" de la transition écologique** (que l'on qualifierait d'inspecteurs, de contrôleurs ou encore d'accompagnateurs). Ceux et celles-ci auront pour rôle de parcourir les territoires pour **aider** les agents de la protection sociale ainsi que les professionnels qui sont solvabilisés par celle-ci à **mettre en place de bonnes pratiques**. Ils et elles auraient également un rôle de **sanction en dernier recours**. Ce dispositif de "facilitateur" existe déjà dans certains domaines : les "juristes marchés", transversaux aux différents services publics, visent par exemple à les aider à injecter des clauses sociales et environnementales dans leurs marchés publics grâce à une expertise pointue en la matière (**proposition 2**).

Cette **solution de l'accompagnement par l'humain plutôt que du seul contrôle ex-post par les chiffres** permettra de susciter une adhésion plus massive à la nécessité de transition écologique. Cela permettra également d'éviter des effets pervers des chiffres et des indicateurs, dont l'extrait d'entretien suivant donne un exemple à partir du PIB, objet économique quantifié par excellence.

“Le problème du PIB, si les gens savaient comment on calcule le PIB, c'est con de calculer un PIB, le contenu du PIB il est d'une pauvreté absolue. On dit la croissance, la question c'est pas de savoir si il faut plus ou moins de croissance, c'est qu'est-ce qui croît. Demain, si j'ai une pollution au large de la Bretagne, je vais doper le PIB, parce que je vais être obligé de développer des activités pour dépolluer. Ça va augmenter mon PIB. Qu'est-ce que c'est que le contenu de la croissance ? Donc effectivement, vous avez raison, **tant qu'on est dans du contenu purement quantitatif, ça n'a pas de sens**. La question c'est comment je passe à un contenu qualitatif. Mais **le contenu qualitatif, son problème pour un technocrate, c'est que c'est beaucoup plus difficile à appréhender sous forme de chiffres ou d'objectifs chiffrés**. Or, le rêve du techno c'est de tout mesurer par objectifs chiffrés. Donc ça veut dire qu'il faut une révolution copernicienne chez nos dirigeants. Bon courage.”

(Entretien réalisé en octobre 2021, organisme local, homme, la cinquantaine)

Pour revenir à la question de la quantification des pressions environnementales des prestations sociales en particulier, celle-ci est rendue compliquée par la **délimitation large du périmètre d'étude**, qui contient de nombreuses prestations pour lesquelles l'action de quantifier n'est pas pertinente (comme l'a montré la partie 2-C de ce rapport). Dans ce cas, la quantification doit s'appliquer à des éléments précis et des buts bien définis, et doit **viser des moyens plus que des finalités**. Par exemple, il est possible de mesurer le nombre de cours suivis par les futurs dirigeants de la Sécurité sociale sur la thématique environnementale (**proposition 5**). En revanche, il est impossible de mesurer les effets concrets ou l'efficacité de ces formations. Il est possible de mesurer le nombre de conseillers techniques recrutés dans les organismes ou dans un service transversal (**proposition 2**). En revanche, il est impossible de mesurer avec précision la diminution des pressions environnementales que ces recrutements permettront. Par ailleurs, sur les dimensions physiques, lorsque certains indicateurs sont nécessaires pour agir, alors il convient de **privilégier des indicateurs simples, sous forme d'ordres de grandeur, rapides à mettre au point et faciles à utiliser**.

→ **Proposition 8.2** : *Dépasser la simple évaluation environnementale de la protection sociale en identifiant les perdants et les gagnants des changements mis en œuvre.*

Qui peut gagner ou perdre à la mise en place de politiques environnementales fortes ? Les gains ou les pertes peuvent concerner **l'offre** (les bailleurs, les médecins par exemple) ou la **demande** (les locataires, les patients, les usagers, les consommateurs, etc.). En ce qui concerne la demande, les gains ou les pertes peuvent se concentrer sur les **pauvres**, sur les **riches**, ou sur l'ensemble de l'échelle de répartition des revenus. Enfin, ces gains ou ces pertes peuvent être **monétaires** (politique de hausse des Aides Personnalisées au Logement

(APL) en cas de location d'un appartement mieux isolé) ou concerner les **capabilités** (être privé de sa liberté de choix en se voyant octroyer non plus une allocation familiale monétaire mais un "chèque vert" utilisable seulement dans certains magasins et à certains usages). Revenons sur un exemple de telle politique, qui est susceptible d'entraîner des effets pervers en ce qu'elle a plus de conséquences négatives pour les populations déjà défavorisées.

"Donc là-dessus, par rapport aux **prestations logement**, je pense que les, les mettre en relation aussi avec la qualité du logement et des économies de, d'énergie qui peuvent être réalisées c'est important. Il faudrait voir, je sais plus, la législation a un peu bougé dans ce domaine là, puisque normalement, maintenant, si vous avez des passoires thermiques, vous devez quand même, si vous louez des passoires thermiques, vous devez faire des travaux, sinon on vous interdit de les louer. (...) Mais il faudrait vérifier, effectivement, du point de vue des prestations de type APL, comment elles pourraient être modulées, notamment. Enfin modulées, c'est dommage, parce que c'est quand même, **après, les publics en difficulté qui vont avoir peut-être l'APL, le montant de l'APL qui va baisser parce qu'ils sont dans un logement, voyez, aussi précaire**. Alors comment faire pour qu'ils puissent accéder à un logement moins précaire avec une APL, justement. C'est, c'est ça. Alors peut-être que les propriétaires, il faut peut-être **aider aussi d'une certaine manière les propriétaires à faire les travaux nécessaires**. Voilà. Ne serait-ce qu'en les informant sur les droits auxquels ils pourraient, dont ils pourraient bénéficier, qui sont pas forcément versés par la protection sociale, aussi. Y a les aides de l'Etat, et tout ça. Enfin, comment les utiliser pour améliorer ces logements et faire en sorte que les publics qui les occupent bénéficient de bonnes conditions de chauffage, notamment, et puis ne soient pas des pollueurs, voilà, par des consommations excessives d'énergie, liées à la dégradation du logement. C'est, ça fait partie des, des sujets qui peuvent être abordés, oui, de cette manière là."

(Entretien réalisé en janvier 2022, organisme national, femme, la soixantaine)

La mise en place de politiques ou de mesures environnementales doit être précédée par une **réflexion sur ces gains et pertes**. Les populations pauvres sont d'ores et déjà celles qui subissent le plus de contraintes au quotidien (la contrainte budgétaire étant la première d'entre elles). Pour cette raison, il ne peut s'agir d'ajouter une nouvelle contrainte (la contrainte environnementale) à cette accumulation existante : **la protection sociale éco-conçue ne pourra pas s'appuyer sur des mesures plus contraignantes pour les populations pauvres** (même si ces effets sont compensés dans un second temps). Au contraire, elle doit passer par des mécanismes qui n'aggravent pas les inégalités avant redistribution pour permettre de **passer de politiques environnementales acceptables à des politiques environnementales intrinsèquement justes**.

Enfin, la réflexion sur les gagnants et les perdants à des politiques environnementales ambitieuses conduit à une question plus épineuse encore : celle concernant **la responsabilité sous-jacente des émissions**. En effet, non seulement les populations les plus pauvres sont les plus touchées par les conséquences néfastes du changement climatique et par certaines politiques mises en œuvre, mais elles sont aussi les moins émettrices de carbone (Pottier, 2020). Ces différentes dimensions ne peuvent être pensées séparément, ce qui invite à réfléchir au rôle de la Sécurité sociale dans le contexte actuel.

“Parce que pour moi c’est comment, alors moi c’est mon défaut, je suis toujours dans l’anticipation, c’est comment les évolutions environnementales vont-elles impacter le système de protection sociale, et nous obliger à repenser justement nos prestations, peut-être. Parce que, pour l’heure, (...) **on est beaucoup dans la réparation des conséquences des crises climatiques et sanitaires** (...). J’intègre là-dedans l’exemple de la qualité de l’air, et la mauvaise qualité de l’air, qui génère des pathologies et qui entraîne de la morbidité, de manière importante. Tout ça, ça a un coût. Parce que ça a un coût en termes de soins, d’hospitalisations, de perte de vie, voilà. Et c’est bien la protection sociale qui le prend à son compte. Alors que, **si on cherchait, en termes de responsabilités aussi, qui est à l’origine de tout cela, on pourrait se poser d’autres questions**. Parce que finalement c’est par le biais des cotisations sociales que l’on finance la protection sociale, et qu’après on va effectivement, heureusement, permettre de soigner, quoi, ceux qui vont être victimes de ces problèmes générés par cette mauvaise qualité de l’air, surtout dans certaines régions, et en plus dans certaines zones, et **là on sait que c’est toujours les publics les plus fragiles qui sont les plus concernés**. Donc là on peut se poser la question, justement, de, **et si la Sécurité Sociale s’autorisait ou était autorisée à poser la question de la responsabilité.**”

(Entretien réalisé en janvier 2022, organisme national, femme, la soixantaine)

Au-delà de ces différentes propositions, il faut constater que, si des objectifs environnementaux peuvent parfois se réaliser via des dispositifs gagnant-gagnant d’un point de vue économique et écologique, face à l’ampleur des modifications à effectuer **des budgets complémentaires seront nécessaires pour réaliser la transition écologique et énergétique de la Sécurité sociale.**

→ **Proposition 9 : Réfléchir à la possibilité de financements nouveaux pour la protection sociale, dans un contexte de croissance faible voire nulle et de besoins croissants.**

Nos entretiens montrent de façon générale que **les interlocuteurs rencontrés font face à une contrainte budgétaire forte** (mentionnée par exemple à la [proposition 4.3](#) en ce qui concerne la diminution attendue des dépenses de fonctionnement). Dans ces conditions, il est très difficile de procéder à des ajustements nécessaires mais coûteux, comme rénover des bâtiments ([proposition 4.2](#)), investir dans des serveurs plus verts ([proposition 4.4](#)) ou encore mieux accompagner les populations cibles pour faire face au changement climatique ([proposition 11](#)).

La question concerne également **le renforcement dans le futur de risques existants** (comme l’accroissement des canicules ou la dégradation de la qualité de l’air), **l’apparition de nouveaux risques** (comme le risque alimentation), **et leur prise en charge financière**. Cela renforce les interrogations autour de la **gestion démocratique et collective de la Sécurité sociale** : quelles sont les parties prenantes, qui paie, qui décide ? ([propositions 1.2 et 1.3](#)) Du point de vue purement financier, pour que l’impulsion nécessaire ne soit pas

seulement rhétorique mais puisse se transcrire en actes, il apparaît primordial d'une part d'agir sur la présentation des comptes des organismes de protection sociale, et d'autre part de trouver de nouvelles sources de financement pour le système.

→ *Proposition 9.1 : Rendre lisible la différence entre les dépenses courantes et les dépenses d'investissement dans les budgets de la protection sociale.*

Cette proposition vise à permettre de **relativiser les dépenses d'investissement**, qui sont tout à fait nécessaires pour envisager une réelle transition écologique et énergétique et doivent être considérées eu égard à ce qu'elles apportent en la matière (et non seulement en termes uniquement budgétaires et comptables). On devra envisager, dans un second temps, de **faire sortir de l'endettement courant publicisé les dépenses d'investissement dans des infrastructures plus écologiques.**

→ *Proposition 9.2 : Accompagner la réouverture de discussions autour de la fiscalité environnementale.*

Il conviendra de prendre en compte le fait qu'il ne s'agit pas d'un financement pérenne, l'objectif étant que les pressions environnementales, et donc *in fine* les prélèvements perçus, diminuent. Cette fiscalité environnementale, qui pourra prendre la forme d'une taxe sur les consommations très polluantes, permettra **d'abonder un fond budgétaire de court terme destiné à encourager les initiatives environnementales** de la protection sociale (**proposition 7**), mais aussi **de mettre de côté des réserves financières** destinées à faire face à l'augmentation des dépenses sociales liées au changement climatique et à l'apparition de nouveaux risques sociaux.

Ces discussions devront s'assurer de **l'acceptabilité sociale et territoriale** d'une telle fiscalité environnementale, mais aussi du fait que les dispositifs sous-jacents soient **justes**. En particulier, le mécanisme de "taxe carbone" tel qu'imaginé en 2018 ne satisfait à aucune de ces deux conditions.

“On l'a bien vu, on peut pas mettre juste une taxe carbone sur les, enfin je sais pas y a plein d'exemples. (...) Sur l'essence, c'est les gens ils vont gueuler parce qu'ils peuvent plus prendre leur bagnole, et ils auront raison. Parce que en fait **c'est toujours ceux qui, qui sont plus en difficulté, en fait, qui paient les, qui paient en premier les, les coûts de cette politique**, parce que tous les autres ils se seront acheté une voiture électrique.”

(Entretien réalisé en février 2022, organisme national, homme, la trentaine)

→ *Proposition 9.3 : Identifier les exonérations de cotisations sociales qui pourront être conditionnées à des objectifs environnementaux dans les entreprises.*

Cette proposition est directement liée au **financement de la protection sociale**, qui perd chaque année des ressources du fait d'exonérations de cotisations sociales non compensées par un abondement au budget général de l'État. Un **audit de l'ensemble de ces**

**exonérations** (compensées ou non) semble nécessaire afin d'identifier toutes celles qui ne sont pas nécessaires d'une part, et toutes celles qui devront être conditionnées à des engagements stricts de la part des structures employeuses d'autre part. La réalisation de ce travail permettra un **double bénéfice** : récolter des fonds (en augmentant les recettes du système) et accélérer la transition écologique et énergétiques des entreprises et des administrations concernés (en les contraignant financièrement à agir).

→ *Proposition 9.4 : S'assurer que les **montants financiers gérés par les caisses soient placés sur des fonds ne finançant pas les énergies fossiles.***

Les sommes gérées par les organismes de protection sociale représentent des montants considérables. Il convient de vérifier que ces sommes ne transitent jamais par des fonds ou des organismes financiers liés aux énergies fossiles, grosses sources d'émission de carbone et vectrices importantes du changement climatique en cours.

D'un point de vue transversal, **l'enjeu est également celui de la communication**. Le système de protection sociale bénéficie d'une **bonne image auprès de la population**, et touche chaque français à plusieurs moments de sa vie. Il porte d'ores et déjà des valeurs de solidarité, mais devra renforcer sa voix et son propos au niveau des thématiques environnementales pour jouer sur cet important effet de levier. Pour concrétiser des objectifs forts en matière écologique, le système de protection sociale devra s'appuyer sur une politique de communication extérieure auprès de ses publics (**proposition 10**), mais aussi interne auprès de ses partenaires privilégiés (**proposition 11**).

→ **Proposition 10 : Porter de manière lisible et avec des financements associés les nouveaux objectifs concernant la soutenabilité, pour faire de la protection sociale un ambassadeur français de la transition écologique.**

→ *Proposition 10.1 : Accompagner chaque caisse nationale et chaque organisme local dans la rédaction d'une **liste d'objectifs** sur les dimensions écologiques.*

Cette liste devra être autonome des autres objectifs et **inscrite dans les Cog** pour les caisses nationales **et dans les CPG** pour les organismes locaux. Les objectifs nouveaux pourront être associés à des indicateurs simples, comme le volume financier affecté à la transition écologique ou le nombre de personnels travaillant sur le sujet. Il conviendra de ne pas rentrer dans des aspects trop techniques (type CO<sub>2</sub>e évité), qui risquent de rendre difficile l'appropriation de ces dispositifs.

→ *Proposition 10.2 : Inciter chaque caisse à **bâtir un discours** concernant son engagement écologique et à le diffuser.*

Nos interlocuteurs ont souvent regretté que les initiatives portées par les caisses, au niveau national ou local, étaient **insuffisamment valorisées ou relayées**, comme c'est le cas dans l'extrait ci-dessous.

“Sur le côté c'est une priorité, pas une priorité etc., ça fait longtemps que la branche retraite en général, mais la Sécu en général effectivement est engagée notamment sur les dimensions de responsabilité sociale et environnementale. (...) Et **avec**, alors de notre point de vue, peut-être **une insuffisante valorisation**. Parce que, voilà, l'exemple que je prends régulièrement c'est que **y a plein d'entreprises maintenant qui sont, qui sur leur page institutionnelle, voilà, communiquent**, et je parle même pas de faire du *greenwashing* ou pas, mais qui communiquent beaucoup sur ce qu'elles font, alors que **nous on fait plein de choses, quoi on, c'est pas valorisé.**”

(Entretien réalisé en novembre 2021, organisme national, femme, la quarantaine)

Un discours de valorisation est à construire, ce peut passer par de la communication sur les réseaux sociaux ou par des programmes d'ambassadorat. L'idée de la création d'un laboratoire des initiatives sociales-écologiques inter-caisses, qui distribuerait un double prix annuel ([proposition 7.2](#)), s'inscrit également dans cette logique.

→ **Proposition 10.3** : *Offrir aux assurés un **service personnalisé** leur permettant d'avoir accès sous un format de **guichet unique** à des informations sur l'amélioration de leur empreinte écologique.*

Il existe d'ores et déjà des **dispositifs de conseil** médical en environnement intérieur pour les personnes qui ont des difficultés liées à la qualité de l'air intérieur, de conseil sur les 1000 premiers jours de l'enfant, ou encore des **dispositifs d'accompagnement** au bien vieillir. Des éléments similaires de conseils personnalisés aux assurés pourront être fournis sur leur impact écologique. Il s'agira alors de bâtir une méthodologie afin de questionner les **principales pratiques individuelles pouvant être facilement modifiées et à fort impact écologique** (logement, mobilité, alimentation, pratiques de loisir, etc.). Ces dispositifs devront être adaptés aux populations à qui les conseils seront prodigués (catégorie sociale, âge, parentalité, etc.). En lien direct avec cette première étape de conseil, des **dispositifs de microfinancement** dans une logique de contrat autour d'un projet individuel de transformation écologique ou de **dons/prêts** de matériel devront être mis en place, en collaboration avec les collectivités territoriales déjà fortement impliquées pour certaines dans ces sujets.

→ **Proposition 11 : Favoriser les relations inter-caisses et les relations avec d'autres acteurs, publics ou privés, pour penser différemment la protection sociale à partir de populations cibles.**

Pour parvenir à une transition écologique et énergétique, mais aussi pour s'adapter aux conséquences du changement climatique, **les organismes de protection sociale seront amenés à redéfinir en profondeur leur rôle et leurs relations aux usagers.** Cela revient à la fois à injecter la thématique environnementale dans l'ensemble des réflexions et à accompagner les populations cibles dans leurs transitions.

D'une part, les organismes devront favoriser les politiques sociales permettant l'émergence d'un service public de la petite enfance **sensibilisant dès le plus jeune âge** aux questions environnementales. Ils devront également promouvoir dès le plus jeune âge les mesures de prévention et de "bonne santé physique et mentale". Cela permettra à ces adultes en devenir d'être adaptables aux conditions de vie futures (dans un monde entre +2 et +4 degrés Celsius), d'éviter des coûts ultérieurs pour les organismes de la protection sociale et de limiter les besoins des populations futures. Ils devront également, à l'autre bout du spectre, **penser les politiques de la dépendance et de la fin de vie en incluant la dimension environnementale** dans la réflexion pour les lieux de vie des personnes âgées et pour les biens et services qui leur sont fournis.

D'autre part, les organismes de protection sociale devront **accompagner les populations, et majoritairement les populations les plus défavorisées, dans leur transition écologique et énergétique.** Cette question est importante puisque chacun et chacune devra modifier ses comportements pour répondre aux enjeux écologiques, et puisqu'il est possible de voir apparaître dans certaines populations une culpabilité face à une incapacité d'action pour la planète. Ces populations doivent avoir accès à des éco-gestes (consommer bio, rénover son logement, changer de modes de transport, etc.), ce qui passe notamment par la [proposition 10.3](#). Néanmoins, il faut garder en tête que les populations les plus défavorisées sont celles qui sont d'ores et déjà à l'origine du plus d'éco-gestes. En effet, même si leurs paniers de consommation ne sont pas nécessairement les plus écologiques à l'unité (bien que les paniers de biens des plus aisés soient particulièrement intenses en carbone), leur contrainte budgétaire implique que leur volume de consommation, et donc leur bilan carbone, est de fait fortement limité.

Les mesures à mettre en place pour influencer les acteurs-tiers (ménages, pourvoyeurs de biens et services solvabilisés par la protection sociale, ou pourvoyeurs de biens et services financés par la protection sociale de manière directe) de la Sécurité sociale ont des **aspects transversaux**, mais **la spécificité de chaque caisse et de son mode d'organisation nous incite à développer également des propositions autonomes.**

## Propositions liées à la Caisse nationale d'assurance maladie (Cnam, branche Maladie)

Les impacts environnementaux des services solvabilisés par la branche maladie sont probablement les plus aisés à identifier et à quantifier. La couverture des dépenses en **consultations médicales en cabinets libéraux** représentait à elle seule 33,4 milliards d'euros en 2018 (Drees) et peut se traduire par un impact environnemental de 8,685 MtCO<sub>2</sub>e (*Shift Project*). La branche maladie solvabilise également la prise en charge des **frais pharmaceutiques** (20,6 milliards d'euros en 2018), des **dispositifs médicaux** (5,8 milliards d'euros en 2018) et du **transport sanitaire** (3,7 milliards d'euros en 2018). Ces différents services génèrent de fortes conséquences environnementales liées aux activités des professionnels de santé (numérique, consommation, déplacements) et à l'organisation même du système de soin.

→ **Proposition 12 : Organiser l'offre géographique de soin à l'aune des enjeux environnementaux.**

Cette proposition vise à réduire les **distances parcourues**, à réduire les **déplacements** des professionnels comme des usagers mais aussi à réduire le **renoncement aux soins**. Ces différentes préoccupations sont revenues à de nombreuses reprises dans nos entretiens avec des interlocuteurs de la Cnam ou des CPAM, qui ont également évoqué de nombreux leviers d'action.

Cette proposition devra d'abord faire l'objet d'un **projet de recherche spécifique** et nécessitera un **engagement politique fort** de la part du Ministère de la Santé et de la Prévention. En particulier, elle passera sans doute par une **réflexion sur le dispositif de *numerus clausus*** des études en médecine : le trop faible nombre de médecin à l'heure actuelle conduit à d'abord parer des situations d'urgence (comme l'existence de nombreux déserts médicaux) et empêche de s'intéresser sereinement à d'autres enjeux.

Cette proposition pourra aussi être appliquée à travers **l'introduction de critères environnementaux dans des dispositifs existants comme l'APL** (Accessibilité potentielle localisée), allocation reçue par les médecins lors de leur installation et modulée en fonction de la densité des zonages déterminés par les ARS (zones très sous denses, sous denses, intermédiaires, surdotées, etc.). Cette APL peut permettre de combiner les objectifs d'aménagement du territoire, d'accès aux soins et d'impact environnemental. Plus largement, ces enjeux devront s'inscrire dans les négociations autour de la **convention médicale**. Si les discussions actuelles avec les professionnels de ce secteur semblent relativement difficiles, la problématique environnementale pourrait contribuer à décentrer les débats des points de dissensus et permettre un projet plus fédérateur.

Un autre levier d'action concerne les aides financières ou administratives octroyées aux **maisons de santé pluri-professionnelles**, qui regroupent dans une même structure

différents professionnels libéraux. Cette organisation a plusieurs avantages : elle permet d'abord de s'adapter finement aux spécificités du public et de la patientèle d'un territoire donné. Elle permet aussi de travailler sur des sujets environnementaux particuliers présents sur le territoire, comme l'impact des pesticides. Elle permet enfin de recruter plus facilement des professionnels pour s'installer dans des zones rurales.

“Oui, oui, effectivement **c'est un des leviers aussi pour rendre plus attractif ces zones là**, d'avoir du, du pluri pro. On sait que les jeunes générations de professionnels ne veulent plus travailler seul, ne veulent plus travailler soirs, nuits, week-ends inclus et ils veulent pouvoir, voilà, une, une vie en dehors de leur activité professionnelle.”

(Entretien réalisé en mars 2022, organisme national, femme, la trentaine)

→ **Proposition 13 : Accompagner le développement d'une expertise environnementale par les acteurs du secteur.**

Au-delà du prescripteur (souvent un ou une médecin), il faut que chaque catégorie de professionnel de santé identifiée dans les Cog gagne en autonomie sur ces sujets. L'expertise environnementale se structure d'ores et déjà au sein des syndicats représentatifs de certaines professions médicales.

“Après, oui, effectivement, pour revenir sur ces, ces enjeux écologiques, on sent bien que là, **du côté des syndicats représentatifs**, enfin de différentes professions, mais ils nous font tous, ils laissent tous en tout cas **remonter cet, cet intérêt**. Et, et le fait qu'on, il faudrait aussi que dans les accords conventionnels on puisse intégrer cette dimension, ou valoriser les, c'est peut-être pas le bon mot, mais les efforts en tout cas faits par certains pour, pour intégrer cette dimension là dans leurs pratiques, quoi. (...) On a un **syndicat de médecins**, la CSMF qui est un des principaux syndicats de médecins, qui a fait son congrès de rentrée l'année dernière sur le sujet. Vous avez les **chirurgiens dentistes de France**, aussi, qui est très, enfin voilà, qui communique beaucoup sur le sujet, sur la notion de cabinet vert, des prises en compte de ces thématiques là chez les dentistes, puisqu'on a un gros sujet déchets plastiques chez les dentistes. Et pas que, d'ailleurs, parce qu'y a aussi tout ce qui est mis en bouche. Chez les **infirmiers** également.”

(Entretien réalisé en mars 2022, organisme national, femme, la trentaine)

La Cnam devra accompagner et renforcer ces logiques préexistantes, par exemple en organisant des formations sur ces thématiques. Elle pourra le faire seule, accompagnée par un service transversal d'expertise (**proposition 2**), ou encore dans le cadre d'un Laboratoire inter-caisses (**proposition 7**).

→ **Proposition 14 : Stimuler les réflexions concernant le médicament et les dispositifs médicaux plus écologiques.**

Concernant le médicament, les réflexions devront concerner la question du **recyclage** et du **tri**, ce qui passera certainement par les Cog pharmaciens<sup>20</sup>. Des discussions devront aussi s'engager à l'échelle du Ministère de la Santé et de la Prévention avec les **industries pharmaceutiques**, en particulier à propos de l'impact environnemental du rejet de grandes quantités de médicaments (on pense par exemple à la contraception ingérée de manière quotidienne par de nombreuses femmes) dans la nature. Des études spécifiques et indépendantes devront être effectuées à ce sujet.

Concernant les dispositifs médicaux, il faudra s'appuyer sur la construction de modèles économiques de la fonctionnalité, le **prêt** et **l'occasion** avec là encore des études d'impact sur les filières concernées.

→ **Proposition 15 : Proposer des outils transparents, en incluant l'objectif écologique, pour déterminer ce qu'il convient de privilégier entre téléconsultation et consultation physique.**

La question de la téléconsultation est revenue à de nombreuses reprises lors de nos entretiens. Nos interlocuteurs ont en particulier beaucoup insisté sur l'arbitrage qu'elle implique entre "**consultation dématérialisée générant moins d'impacts**" et "**consultation déshumanisée affaiblissant le lien médical**" (comme nous l'avons déjà souligné dans la [proposition 1.3](#)). La plupart d'entre elles et eux ont rappelé la nécessité d'un véritable **maillage territorial de l'offre de soins**, soulignant la crainte de voir émerger une "offre de soins virtuelle" dans certains départements. Cette question a pris une actualité nouvelle pendant la crise du coronavirus, qui a contraint les professionnels de santé à s'adapter.

"Depuis plusieurs années, l'Assurance Maladie a assuré la promotion de la téléconsultation, qui ne décollait pas. Et avec la crise, pour le coup, ça a décollé. Mais avec un cadrage, c'est-à-dire que, le souhait c'est que le professionnel de santé, le souhait et la réglementation, connaisse le patient, l'ait rencontré avant de pratiquer la téléconsultation. **Tous ces critères importants sont tombés pendant la crise parce que y avait le besoin.** Mais, oui y a un **cadrage de la pratique de la téléconsultation**, et de la télémédecine qui, **aujourd'hui est un peu mis à mal.** Parce que sur des endroits, certains endroits y a des plateformes qui s'installent pour pratiquer la télémédecine, et sans professionnels dans le, avec des professionnels à distance, mais très à distance. Mais

---

<sup>20</sup> Pour l'heure, celles-ci incluent la thématique environnementale selon deux dimensions incitatives, en encourageant la mise en place d'un "programme de développement durable" au sein des officines d'une part et la dispensation à l'unité des médicaments de l'autre. Il faut aller plus loin pour s'assurer que les pharmacies participent par exemple au recyclage des médicaments non utilisés.

ça n'est pas souhaité par l'Assurance Maladie et pas souhaitable en termes de suivi des patients.”

(Entretien réalisé en décembre 2021, organisme local, femme, la soixantaine)

Afin de trancher au cas par cas, il apparaît d'abord nécessaire de **développer des outils d'arbitrage** prenant en compte de nombreuses variables, comme les suivantes : le type de consultation (suivi de pathologie chronique, certificat médical ponctuel, etc.), le temps de déplacement de l'utilisateur, le type de transport emprunté si la consultation a lieu en format “physique” (individuel, accompagnement en transports en commun, véhicule léger, taxi, transport sanitaire), le temps dont dispose le professionnel de santé pour communiquer avec le patient. **Les critères environnementaux ne doivent pas être un prétexte pour accentuer les disparités existantes entre les territoires.**

Une fois ces outils développés, ils pourront être appliqués au plus près des territoires. La pratique de la téléconsultation doit dans tous les cas rester cadrée, l'Assurance maladie disposant de deux leviers d'action classiques en la matière : l'interdiction d'exercer et la tarification.

→ **Proposition 16 : Tester de nouveaux dispositifs et assurer leur suivi *via* des expérimentations sur des critères environnementaux.**

Sur ce point, il est possible de citer le cas des **hôtels hospitaliers** ou des **programmes de raccompagnement à domicile des jeunes mères** (avec visites de sage-femmes libérales directement à domicile), dont la valeur écologique éventuelle devrait être prise en compte dans l'arbitrage pour envisager ou non leur généralisation.

→ **Proposition 17 : S'appuyer, en coordination avec la DSS et les acteurs concernés, sur les conventions et la vie conventionnelle pour faire évoluer le secteur.**

Là encore, ce thème est revenu à de nombreuses reprises lors de nos entretiens. Beaucoup d'interlocuteurs nous ont indiqué qu'au moment de nos recherches (2021-2022), **les conventions encadrant les pratiques des professionnels de santé n'incluaient pas ou presque pas de dimension environnementale**, comme le montrent les deux extraits ci-dessous.

“Après vous allez avoir sur le, peut-être, le champ du médicament, si on est sur le, la filière du traitement des déchets. Bon, vous avez toute la thématique de, de recyclage des médicaments. Donc, j'ai cru comprendre que c'était peut-être un thème qui allait être abordé dans la renégociation de la convention nationale, nous unissant avec les pharmaciens. (...) Donc vous voyez, mais alors là **c'est une grande nouveauté. Parce**

**que, un thème a priori environnemental dans un, le champ d'une convention nationale, c'est tout à fait nouveau."**

(Entretien réalisé en octobre 2021, organisme local, homme, la cinquantaine)

"On a reçu, vous savez c'est échangé aussi en cas, dans nos réunions de service, dans nos réunions de collaboration, où on nous a dit... Faut que je vous retrouve, faut que je vous retrouve exactement ce qu'on nous a dit. **Mais encore une fois, c'était embryonnaire, embryonnaire.** Donc maintenant, ça va aussi passer parce que, on a bien évidemment une procédure de, qui encadre nos négociations, et je pense notamment aux orientations de notre conseil. **Ça pourrait aussi passer par nos orientations de notre conseil, qui fixe en quelque sorte la trame, les préoccupations, les objectifs que doivent atteindre nos conventions avec les différents professionnels.** Donc notre conseil pourrait tout à fait nous dire on limite le jetable, la première chose qui me vient comme ça, on limite... Pour les transports on pourrait nous dire demain, bon, c'est, c'est la première idée qui vient, on rembourse mieux les, les véhicules électriques."

(Entretien réalisé en mars 2022, organisme national, femme, la soixantaine)

**Les leviers existants sont donc ici très importants**, et se déclinent selon trois axes.

→ ***Proposition 17.1** : Inclure dans chaque convention et dans chaque vie conventionnelle avec les professionnels un axe de réflexion sur les enjeux écologiques.*

Nos travaux, comme ceux du ***Shift project***, éclairent les pistes d'objectifs à inclure dans chacune des conventions. Comme le montre l'extrait mentionné dans la [proposition 13](#), les syndicats de professionnels de santé semblent, dans l'ensemble, relativement ouverts à l'introduction d'un tel axe de réflexion dans les négociations.

→ ***Proposition 17.2** : Contraindre les professionnels du secteur à définir dans leur convention des objectifs de réduction des pressions environnementales, à l'échelle du secteur ou de chaque agent, et notamment en matière de formation.*

Cela pourrait passer par la **rédaction de plans RSO** à l'échelle des professionnels concernés, par l'introduction d'une **obligation de bilan écologique** pour pouvoir ouvrir un cabinet ou une structure médicale ou paramédicale, par le **suivi d'indicateurs simples** (sur le recyclage des déchets, les factures énergétiques ou la formation de leurs personnels par exemple) avec des systèmes d'incitations associés, ou encore par **l'aide au développement de modèles économiques spécifiques** basés sur des aspects environnementaux. Aujourd'hui par exemple, aucune pharmacie à notre connaissance ne valorise dans son image de marque la dimension écologique de son officine (seul le prix des produits non remboursés et la proximité semblent intégrés).

La question de **l'économie de la qualité** - et non de la quantité - dans ce secteur particulièrement réglementé se pose, surtout qu'une demande spécifique existe probablement pour ce type de *business models* parmi les patients.

→ **Proposition 17.3** : *Intégrer dans chaque convention des dispositifs spécifiques aux professions concernées.*

Dans le cadre de la **Convention Transport sanitaire (mars 2003 - dernier avenant décembre 2022)**, on pourrait penser à :

- Autonomiser les transporteurs sanitaires dans l'identification du transport adéquat (taxi, transport sanitaire, conseils et accompagnement sur les déplacements autonomes) : ce faisant, la fonction du transporteur sanitaire serait élargie (prescripteur de transport plutôt que simple conducteur).
- Accompagner et renforcer le recours au transport partagé et aux véhicules électriques (en veillant à l'accès au rechargement dans les lieux d'attente des transporteurs).
- Optimiser les transports sanitaires en améliorant la coordination entre les acteurs institutionnels du type ARS, les professionnels de santé et les transporteurs sanitaires. Concrètement, il peut s'agir d'intégrer les transporteurs sanitaires au sein des Maisons de Santé pluriprofessionnelles (MSP), notamment dans les déserts médicaux.

Ces différentes idées et les constats sous-jacents sont approfondis dans la partie 4-B de ce rapport. En ce qui concerne la **Convention Médecin (octobre 2016 - dernier avenant juillet 2021)**, on pourrait penser à :

- Conditionner l'octroi des aides à l'installation à des pratiques écologiques.
- Conditionner l'installation au choix du lieu de celle-ci : ce choix des professionnels de santé libéraux a des répercussions environnementales, par les déplacements qu'il peut induire. L'un des rapports de la Cour des comptes (2017) propose de conditionner l'installation en fonction de la demande du territoire envisagé et ce en octroyant plus de responsabilités aux ARS.
- Définir des bonnes pratiques en matière de santé et d'écologie pour réduire le gaspillage de médicaments et de dispositifs médicaux (gaspillage en partie expliqué par des prescriptions inadaptées)<sup>21</sup>.
- En particulier, permettre les prescriptions de médicament à l'unité et encourager les pratiques de déprescriptions, ou de prescriptions alternatives (sport, par exemple).

Au niveau de la **Convention Sages femmes (octobre 2007 - dernier avenant mars 2022)**, on pourrait penser à :

- Accompagner les professionnels de santé pour limiter à la fois la pénibilité au travail et les impacts environnementaux de leurs activités. Cet accompagnement s'inscrit dans un cadre plus général, celui de l'évolution du métier de sage-femme vers davantage de marges décisionnelles, notamment sur les aspects environnementaux (conseil et prévention, nombre de visites, etc.).
- Participer au financement de véhicules électriques (comme le fait par exemple la Carsat Rhône-Alpes dans le cadre de l'action sociale), ou au financement des

---

<sup>21</sup> On pourra peut-être inclure des objectifs concernant ces bonnes pratiques dans la **ROSP** (Rémunération sur Objectifs de Santé Publique), qui concerne aussi bien les médecins libéraux que les pharmaciens.

transports domicile-travail, y compris lorsque ceux-ci sont effectués en vélo ou en trottinette.

Ces recommandations s'appliquent également en grande partie aux activités des **infirmiers et infirmières** dont la **convention actuelle (juillet 2007, actualisée en mars 2014)** n'intègre pas la question environnementale.

En ce qui concerne la **Convention Communauté Professionnelle Territoriale de Santé (CPTS) de janvier 2021**, la principale recommandation consiste à associer des rémunérations supplémentaires à des actions environnementales (sur le modèle des missions "annexes" sujettes à rémunération supplémentaire, comme celle des "Actions en faveur de l'accompagnement des professionnels de santé sur le territoire" ou des "Missions en faveur de l'amélioration de l'accès aux soins").

Enfin, la **Convention pharmaciens (mars 2022)** est à l'heure actuelle la plus avancée sur ces questions. Il convient désormais d'accompagner les professionnels dans cette nouvelle voie *via* des mécanismes incitatifs ou des conditionnalités. Il est aussi possible d'imaginer l'introduction d'un système de "score écologique" du médicament, sur le principe du nutriscore ou du PlanetScore, qui viendrait classer les médicaments sur une échelle de A à F en fonction de leur impact environnemental.

D'autres conventions, comme celle des **Opticiens (juillet 2022)** devront également intégrer dans le futur ces dimensions environnementales, puisqu'elles n'y font pas référence pour l'instant. Sur cette convention, nous pouvons penser par exemple à la limitation du nombre de locaux d'opticiens.

### [Proposition liée à la Caisse nationale d'assurance maladie \(branche AT-MP\)](#)

La branche AT-MP verse plusieurs prestations d'importance, parmi lesquelles les **indemnités journalières** (3,1 milliards d'euros en 2018) et les **pensions d'invalidité** (9,9 milliards d'euros en 2018). Ces activités génèrent des pressions environnementales dues au stockage des données nécessaire au versement des prestations, ce qui se rapporte à la **mise en place d'une stratégie numérique commune aux différentes branches**, et à l'utilisation que font les bénéficiaires de ces prestations, qu'il ne serait pas pertinent de conditionner puisque ces indemnités sont pour beaucoup accordées à des populations en situation de précarité. La branche solvabilise également certains services, notamment la **prise en charge de soins médicaux**, qui engendrent les pressions environnementales développées plus haut. Enfin, la branche finance certains dispositifs qui sont installés dans les entreprises afin de **prévenir les maladies professionnelles et les accidents du travail**, notamment les troubles musculo-squelettiques (TMS). Avec le récent développement de techniques pour limiter les TMS, le financement plus soutenu de ce type de dispositif permettrait de prévenir des coûts futurs plus élevés.

### [Propositions liées à la Caisse nationale des allocations familiales \(Cnaf\)](#)

Selon le rapport d'activité 2021 de la Cnaf, le montant des prestations versées par la branche famille s'élevait à 95,5 milliards d'euros, dont 5,6 milliards pour le Fond national d'action sociale (Fnas). Bien que l'utilisation de ces **allocations** par leurs bénéficiaires induise indubitablement des conséquences environnementales, aucun instrument ne nous semble envisageable sur ce point. Une partie de ces prestations étant versée à des populations défavorisées, la conditionnalité apparaît impensable éthiquement et peu efficace, exceptée une **conditionnalité sur les offreurs** (bailleurs, entreprises privées, etc.). La Cnaf subventionne par ailleurs au travers du Fnas une quinzaine de **services aux familles** (crèches, accueils de loisirs, accueils de jeunes, etc.), ce qui représente environ 90 000 équipements sur l'ensemble du territoire. Les données mises à disposition concernant ces différentes structures ne permettent pas pour le moment d'évaluer avec précision leur impact environnemental. Il est toutefois possible d'identifier les éléments sur lesquels les établissements devront être accompagnés pour tendre vers une réduction de leur empreinte environnementale, notamment l'emplacement de la structure, les modalités de construction, l'usage d'énergies renouvelables, la mobilité ou encore la politique d'achat.

→ **Proposition 18 : Accompagner les établissements partenaires dans leur transition écologique.**

Cette proposition concerne notamment les **crèches**, et vise à les accompagner par le choix de l'implantation adéquate de leurs locaux, par des aides à la construction de locaux plus écologiques et plus globalement par l'accès à des dispositifs à vocation écologique (en ce qui concerne les transports, la gestion des déchets, etc.). Cet accompagnement peut prendre différentes formes.

“Nous **on finance quand même une partie, une grande partie des crèches**. Si on, on peut soit dire vous avez un bonus par place de crèche, c'est ce qu'on fait pour le, les inégalités et pour le handicap, par exemple, c'est un bonus de tant d'euros, si votre crèche a tel label, ou qu'elle participe à telle action.”

(Entretien réalisé en février 2022, organisme national, homme, la trentaine)

Il peut ainsi s'agir de **conditionnement des aides** ou **d'octroi de montants financiers** plus avantageux pour les établissements moteurs sur ces sujets. La **labellisation** est une autre piste. Néanmoins, il faut veiller à ce que ces dispositifs ne favorisent pas uniquement des structures habituées à l'activité de *reporting* (et donc les grandes structures), mais bien les solutions les plus vertueuses écologiquement (y compris les structures associatives ou appartenant à l'ESS), comme on l'a déjà indiqué à la [proposition 2.4](#). Une veille sur la **représentativité** des différents modèles économiques de structures dans ces dispositifs est à cet égard essentielle.

→ **Proposition 19 : Utiliser à plein les leviers de la sensibilisation des publics accueillis par les Caf et leurs partenaires.**

Ces leviers sont multidimensionnels. On peut penser à court terme au **projet pédagogique des crèches et centres de loisirs**, aux projets financés pour les jeunes, ou encore aux dispositifs d'accompagnement des parents dans le cadre de la santé environnementale, qui devront tous inscrire les enjeux environnementaux comme des priorités.

Dans ce cadre, il convient de porter une attention particulière à **l'accompagnement des populations défavorisées dans des dispositifs de lutte contre les risques de santé socialement déterminés**. Ces dispositifs concernent en priorité des populations cibles proches de celles des Cafs. Les risques de santé sous-jacents sont par exemple ceux de l'obésité ou liés à la petite enfance (exposition aux perturbateurs endocriniens, pratiques éducatives, etc.).

→ **Proposition 20 : S'assurer que la lutte contre les passoires thermiques via le contrôle des APL porte ses fruits.**

L'idée du dispositif entré en vigueur le 1er janvier 2023 est la suivante : à chaque changement de locataire, le propriétaire ou le bailleur doit désormais prouver que le logement satisfait à des conditions précises relatives à la transition énergétique (lutte contre les "passoires thermiques"). Si le logement est considéré comme une "passoire thermique", le logement ne doit plus être disponible du tout à la location ; s'il est mal isolé, les aides aux logements (APL) versées au ou à la bailleur doivent être revues à la baisse pour l'inciter à effectuer des travaux de rénovation.

Il conviendra d'effectuer dans quelques mois une **première évaluation** afin de s'assurer que cette politique ne reporte pas la charge financière sur les locataires par le biais d'une hausse des loyers. En effet, la lutte contre les passoires thermiques doit s'appuyer sur les **bailleurs** ou sur les **propriétaires de logements privés** destinés à la location, et non sur les locataires : en d'autres termes, cette politique doit passer par l'offre plutôt que par la demande.

→ **Proposition 21 : Mettre en place des dispositifs très peu coûteux de diminution de l'impact environnemental des ménages défavorisés.**

Ce soutien concernera la consommation d'eau, d'énergie ou encore la production de déchets des ménages défavorisés. Il pourra passer par des **prêts garantis sur la diminution**

**des factures futures des personnes concernées** ou par des **aides financières individuelles des Caf**. L'idée sous-jacente est que les ménages défavorisés puissent eux aussi avoir accès à des solutions de long terme, en encourageant l'achat ou le prêt d'électroménager, d'ampoules, ou de petits matériaux de réparation plus durables. Cette proposition s'appuiera sur des dispositifs de conseils personnalisés (mentionnés à la [proposition 10.3](#)), et pourra s'effectuer en partenariat avec les **collectivités locales**.

→ **Proposition 22 : Réfléchir à l'impact plus large des politiques de la Cnaf.**

Les politiques familiales jouent certainement un rôle sur la **structure des foyers** (nombres d'enfants, nombre de familles monoparentales, etc.), sur les types de logements et sur **l'occupation de l'espace** (et, par ricochet, sur l'artificialisation des sols et les pertes de biodiversité associées). Ce rôle est à réfléchir dans les prochaines années, d'un point de vue biophysique mais aussi d'un point de vue philosophique, sur le type de vie en commun que nous souhaitons collectivement ([proposition 1.1](#)).

→ **Proposition 23 : Inclure dans l'action sociale une enveloppe sur la dimension écologique, de manière directe avec des projets dits "verts", mais aussi en promouvant les valeurs de coopération et l'intergénérationnel.**

### **Propositions liées à la Caisse nationale de l'assurance vieillesse (Cnav)**

La branche vieillesse verse un certain nombre de prestations légales, la plus importante étant la **pension de vieillesse** pour un montant de 204,5 milliards d'euros en 2018 (Drees). Les impacts environnementaux générés par les activités de la branche sont principalement dûs au stockage des données nécessaires au versement de ces prestations, ce qui se rapporte à la **mise en place d'une stratégie numérique commune aux différentes branches**, et à l'utilisation que font les bénéficiaires de ces prestations, qu'il ne serait là encore pas pertinent de conditionner. Il n'existe donc **pas de levier propre** à cette caisse sur ce volet. La branche vieillesse solvabilise également plusieurs services tels que la **couverture de certains soins** ou la **prise en charge de services** rendus par les Ehpad ou de services d'aides à domicile. L'impact environnemental de ces services est difficilement quantifiable, mais plusieurs dispositifs peuvent être mis en place auprès des assurés, des professionnels et des établissements concernés (services d'aides à domicile, Ehpad, etc.).

→ **Proposition 24 : Organiser des ateliers de sensibilisation aux pratiques écologiques auprès des seniors.**

Cette proposition peut s'associer au **parcours sur le "bien vieillir"** déjà existant au niveau des Carsat. D'ailleurs, des réflexions sur ce thème sont d'ores et déjà en cours dans certaines structures, comme le montre l'extrait d'entretien suivant.

“Alors, cet axe 3, du coup, ça serait vraiment de **construire un programme d'atelier qui porterait sur la thématique du développement durable**. Pour se faire, il sera demandé cette année dans notre cahier des charges, de pouvoir identifier différents aspects du développement durable, **comment susciter un intérêt pour le public senior**. (...) Du coup sur, par exemple, on a donné quelques exemples aux porteurs, des achats responsables d'économie circulaire, de consommation de l'énergie, de déplacement, des déchets ou autres. Donc il faut que les porteurs, le projet soit innovant. Au niveau des livrables attendus, on leur a demandé de réaliser un document (...) avec des contenus de séances, des recommandations qu'ils pourraient nous faire (...) et également des propositions de partenariat locaux, ce qu'on disait tout à l'heure.”

(Entretien réalisé en avril 2022, organisme local, femme, la trentaine)

→ **Proposition 25 : Accorder des budgets complémentaires ponctuels pour déclencher des pratiques écologiques.**

Chaque personne âgée pourrait recevoir une fois dans l'année un **chèque à utiliser dans un partenaire "vert"** (Amap bio, réseau de distribution d'alimentation biologique, compagnie locale de transport public, etc.). Cette proposition vise à déclencher des pratiques de façon positive, pour aller au-delà des réticences parfois constatées chez les seniors.

“Et en même temps, ce qui est intéressant, et là les retraités ont tous réagi de la même manière, c'est que **le troisième et le quatrième âge est en peine par rapport à des choix à faire au niveau environnemental**. J'en parlais hier, justement, avec le directeur de Génération Mouvement. Il me disait qu'est-ce que c'est dur pour le quatrième âge, quand même, enfin fin du troisième, début du quatrième âge, qui ont connu les Trente Glorieuses, qui ont connu les difficultés au départ, en fait. Et puis qui ont progressé dans la vie, se dire maintenant je vais me priver de vacances, je vais plus aller en croisière, je vais plus aller parce que, voilà, je pollue en gros. C'est pas des comportements tout à fait, voilà, responsables. **Mais, faire le deuil de cela c'est très difficile, ils sont pas prêts à l'entendre forcément. Donc il faut aussi les initier par d'autres habitudes, voyez, agir positivement, quoi**. Voilà. Donc, c'est là que, quand on leur parle de replantation d'arbres, de changement de comportement, c'est mieux accepté. **Tout ce qui serait vécu comme de l'écologie punitive n'est, n'est pas forcément bien accepté. Donc il faut y aller progressivement, par des mesures qui les valorisent et qui leur montre qu'eux aussi peuvent agir quand même pour avancer.**”

(Entretien réalisé en janvier 2022, organisme national, femme, la soixantaine)

→ **Proposition 26 : Inclure dans l'action sociale une enveloppe sur la dimension écologique, en promouvant les valeurs de coopération et l'intergénérationnel.**

Cette enveloppe pourra par exemple financer des **structures d'habitat collectif écologiques**, c'est-à-dire les constructions ou les rénovations qui permettront à des personnes retraitées d'avoir accès à un habitat adapté au vieillissement et respectueuses de l'environnement.

### **Propositions liées à la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA)**

En comparaison des autres organismes, la branche autonomie verse assez peu de prestations car elle s'occupe uniquement des **prestations sociales financières liées à la dépendance**, pour un montant total de 6,7 milliards d'euros en 2018 (Drees) et **à la prise en charge des services d'aide à domicile** (conjointement à la Cnav). Les activités des professionnels de ces filières ont toutefois un impact environnemental indéniable, notamment sur des questions d'organisation des structures, de matériel et de transport.

→ **Proposition 27 : Développer, pour le maintien à domicile, les modèles économiques de la fonctionnalité ainsi que le prêt et l'occasion.**

Cette proposition pourra prendre la forme de la structuration d'un **marché de seconde main des aides techniques** (aides à la communication, aides au déplacement, etc.), afin que l'acquisition ne soit pas la seule manière d'y avoir accès.

“Parce que quand même un sujet bien identifié, c'est le fait que, donc les aides techniques (...) souvent ce qui, le, ce qui est souvent dit **c'est ça finit sur l'étagère**. Donc là, en réalité, on renvoie deux sujets. C'est-à-dire qu'en réalité y a peut-être un sujet d'inadéquation entre le besoin et la réponse technique, ou il peut y avoir un sujet de déficit d'accompagnement de la personne à mobiliser son aide technique. Mais ça avait été, ça avait été identifié et puis traité, finalement, **sous cet angle de l'économie circulaire, avec un côté, voilà, est-ce qu'il y aurait pas quand même un deuxième marché, un marché de l'occasion, un marché du prêt, à monter autour des aides techniques**. Et c'est quand même des choses qui se, qui se développent un peu, parce que là on vient juste de sortir un appel à projets sur le fait de mettre en œuvre du prêt et non plus de l'acquisition, sur les aides à la communication.”

(Entretien réalisé en février 2022, organisme national, femme, la quarantaine)

Le développement de ces modèles de l'économie circulaire devra s'accompagner **d'études d'impact sur les filières concernées**.

→ **Proposition 28 : Renforcer le conditionnement des Plans d'Aides à l'Investissement (PAI) dans les Ehpad.**

Le conditionnement correspondant s'effectuera en fonction de **l'impact environnemental** des structures, de leur **lieu d'implantation** et de **l'accès à la nature** qu'elles permettent. De tels conditionnements ont déjà été introduits au niveau local par certaines ARS, notamment au niveau des PAI. Ces pratiques ont vocation à être systématisées, pour **générer une communauté de pratiques claire** en la matière et pour permettre aux Ehpad, quel que soit leur territoire d'appartenance, de mieux anticiper les résultats de leurs demandes d'aides financières. Nos interlocuteurs ont en effet souligné à plusieurs reprises que la déconcentration et la régionalisation des politiques de santé médico-sociales **nuisent à la lisibilité d'ensemble** tant les ARS suivent parfois des directions autonomes.

→ **Proposition 29 : Inclure dans l'action sociale une enveloppe sur la dimension écologique, en promouvant les valeurs de coopération et l'intergénérationnel.**

Cette enveloppe pourra par exemple financer des **espaces de biodiversité ou de jardins partagés** au sein des Ehpad, afin de favoriser le rapport à la nature des personnes qui y résident, ou des **lieux intergénérationnels de rencontre autour de l'écologie** (en partenariat par exemple avec des associations comme la LPO autour de la création d'observatoires à oiseaux).

### **Propositions liées à la Mutuelle sociale agricole (MSA)**

La mutuelle sociale agricole est évidemment concernée par toutes les modalités évoquées concernant les autres caisses, en ce qu'elle couvre l'ensemble de ces risques pour la **population spécifique agricole**. La MSA est aussi concernée par des questions plus larges qui sortent du cadre du présent rapport puisqu'elles engagent le rapport de notre société à son modèle agricole en général et nécessitent des réflexions plus approfondies. Ces questions sont abordées dans l'extrait ci-dessous.

“Le, le seul sujet que je vois, enfin les prises de paroles fortes qu'ont intégré dans ce propos [environnemental] là, aujourd'hui **la MSA refuse... (...) Refuse de se positionner sur des positions environnementales fortes qui impacteraient négativement l'agriculture.** (...) Je prends deux exemples. **On ne rentre pas dans le sujet réduction de la consommation de viande, par rapport à l'impact environnemental.** Voilà. Parce que c'est pas, c'est pas un sujet de politique sociale. Voilà. Donc on rentre finalement dans le sujet environnemental dès lors qu'il y a un impact sur le côté social des personnes. Or, il peut y en avoir, mais ils sont pas directs, en tant que tel. À l'inverse, **l'utilisation de produits phytosanitaires**, lui a un impact social directement, c'est quoi,

c'est les maladies professionnelles que ça peut engendrer, vous avez la liste sur internet, et tous les risques qui vont avec. (...) **Donc c'est vraiment le prisme, on reste, on n'est jamais rentré sur le champ de politique agricole ni sur le champ politique économique.** Par contre on rentre sur ces champs là lorsque y a un impact social derrière."

(Entretien réalisé en novembre 2021, organisme local, homme, la quarantaine)

Trois autres aspects **particuliers à la MSA** sont également à prendre en compte et donnent lieu à des propositions spécifiques.

→ **Proposition 30 : Accompagner les mutations professionnelles des agriculteurs vers des activités moins polluantes pour leur santé et la santé de la population générale.**

Cet accompagnement concerne en particulier l'usage de produits phytosanitaires (thème abordé dans l'extrait d'entretien ci-dessus), et peut prendre la forme **d'aides financières** octroyées aux agriculteurs qui souhaitent s'en passer. Il peut aussi consister en des **aides techniques à la reconversion** des exploitations. Ces dispositifs existent déjà et devront être accrus par la suite. De plus, d'autres initiatives devront être encouragées, comme le dispositif mis en place pour **réduire les algues vertes dans la région Bretagne**. Celui-ci fonctionne par le biais d'un système de points que l'agriculteur accumule en réduisant les pressions exercées sur l'environnement et qui peuvent être convertis en allocation de remplacement.

→ **Proposition 31 : Développer avec les agriculteurs de nouveaux dispositifs type Amap ou circuits courts pour promouvoir l'alimentation saine et locale dans la population générale.**

La réflexion autour de l'alimentation passe notamment par l'éducation des enfants au "manger local, durable, sain", ce dès l'école primaire. À ce titre, les réflexions en cours sur la **Sécurité sociale alimentaire** sont particulièrement pertinentes pour la MSA et questionnent son rôle présent et futur, comme nous l'a expliqué longuement l'une de nos interlocutrices.

"Moi, les questions que je me pose c'est notre protection sociale, et la gouvernance de notre protection sociale, c'est l'évolution des risques. Bon, on le voit avec la santé, la maladie, donc les pandémies, mais on le voit aussi, je sais pas si vous avez entendu parler d'un **travail que fait une directrice de recherches de l'INRAE, qui est basée à Montpellier. Elle travaille sur la sécurité sociale alimentaire.** (...) **Dominique Paturel.** Moi j'ai pris des contacts avec elle, je l'ai faite intervenir lors d'une conférence inspirante aussi. (...) Et là, c'est effectivement, c'est quelle alimentation fournit-on aux publics les plus précaires. Parce que souvent c'est l'alimentation qui vient du rebut, des trop-pleins,

voilà, ou des dons, mais qui est pas une alimentation de qualité. Ça va être les conserves, ça va être, bon, les produits industriels, qui sont pas bons pour la santé. Alors que, **on pourrait peut-être travailler davantage en circuit court, aussi, voyez, et proposer une autre forme d'aide alimentaire.** Et elle, elle va, avec les études de chercheurs avec qui elle travaille, jusqu'à créer une notion de prestation quasi familiale, voyez. En tout cas, **définir un budget qui pourrait être alloué aux publics en précarité, pour qu'ils puissent accéder à une alimentation de qualité.** (...) Au départ, ils partaient un peu sur le principe de, de **droit universel**. Après, bon, le coût du droit universel et la possibilité, quoi puis, on serait dans une notion, là, qui serait, relèverait de quoi, c'est ni l'égalité ni l'équité. Parce que c'est vrai que les ménages qui ont déjà des budgets conséquents et qui savent se nourrir correctement ne sont pas ceux qui ont, sont, le plus besoin de cet appui là, quoi. **Par contre les 8 millions de personnes en France qui ne peuvent pas se nourrir correctement, c'est plutôt ces publics là qu'il faudrait viser.** Alors, là on a bien vu nous, à partir d'échanges qu'on a eu avec eux, qu'y avait une évolution de leur réflexion. Parce que ils se rendaient bien compte, tout de même, une prestation de l'ordre de 300 euros par mois, bon si on l'accorde à l'ensemble de la population française, ça devient très vite un énorme budget, quoi. En plus ils ont des exigences en matière de, de gestion de cette prestation, puisque il faudrait que ça puisse permettre aux publics qui ont du mal à se nourrir correctement d'accéder à des produits de qualité, justement, et en particulier dans le cadre des circuits courts, voyez. Donc y a un gros boulot à faire là dessus, quoi. Mais, **il n'empêche que ces réflexions existent, là aussi.**"

(Entretien réalisé en janvier 2022, organisme national, femme, la soixantaine)

→ **Proposition 32 : Faire de la MSA l'interlocutrice privilégiée des agriculteurs dans la transition écologique et énergétique.**

**L'agriculture est un domaine clef dans la transition écologique et énergétique à venir** : c'est peut-être celui sur lequel nous avons au niveau national la plus grande marge de manœuvre. À ce titre, la MSA a un rôle absolument crucial à jouer : elle doit, plus encore que les autres caisses, développer et porter un discours commun sur les changements nécessaires (comme le décrit la partie 3-D), se faire le relais de toutes les initiatives locales existantes (dans le cadre ou non du Laboratoire des initiatives sociales-écologiques inter-caisses, **proposition 7**) et inciter à des bonnes pratiques de la part des agriculteurs au plus proche des exploitations. La MSA doit contribuer au développement d'une culture de l'anticipation et du long terme, et animer des discussions au sujet du partage futur des ressources en eau, mais aussi du système agricole souhaitable collectivement dans un contexte de réchauffement climatique accru et d'atteinte à la biodiversité. Pour ce faire, la MSA doit utiliser tous les outils à sa disposition, qu'il s'agisse des négociations, des procédures d'incitations ou encore des dispositifs de contrainte.

### 3-D. Conclusion : Une vision commune du futur

Les propositions présentées ici doivent bien sûr être pensées comme telles, et non comme des solutions à importer. Elles sont ainsi à penser comme des **bases potentielles, parmi d'autres, pour structurer des discussions globales à l'échelle inter-organismes**, afin d'aboutir à des solutions pratiques à mettre en place à terme. Ces propositions devront donc s'accompagner nécessairement de nouveaux dialogues entre chercheurs et institutionnels aux multiples échelles pertinentes - échelle nationale, territoriale, sectorielle.

Il est également important de préciser ici que toute modification d'un système entraîne des conséquences avec des gagnants et des perdants à la transformation. Ces modifications, qu'elles portent sur des aspects environnementaux ou non, sont susceptibles d'amener à des **résistances**, surtout dans un contexte où des tensions peuvent déjà exister sur d'autres domaines. Sur ce point, deux éléments peuvent être ajoutées :

- D'abord, il faut percevoir que **l'enjeu environnemental peut être parfois un moteur pour l'adhésion** à des transformations qui n'auraient pas été possibles sinon.
- Ensuite, il faut noter que toute modification est plus simple à envisager si elle s'inscrit dans un **récit commun partagé par les acteurs concernés**.

**La nécessité de construire des visions du futur commune est une mission de long terme.**

Sur ce sujet, il est évident que toutes les propositions sont à penser ensemble et que leur pertinence et leur mise en pratique dépendent du monde dans lequel nous souhaitons nous projeter. Ces visions du futur de la transformation écologique et énergétique que nous voulons devront être **co-construites à l'échelle de nos sociétés entières**, mais aussi à l'échelle de la **protection sociale**. En effet, nous sommes face à un impératif de transition si nous souhaitons que des sociétés similaires à la nôtre persistent, mais les voies de cette transition sont multiples. Il existe de multiples alternatives possibles, comme le montrent en France par exemple les scénarisations que propose l'Ademe (Encadré 5).

Réaliser une scénarisation et faire de **l'approche prospective** est un travail qui nécessite une méthode précise et rigoureuse (voir, par exemple, les travaux sur la **prospective stratégique** de Godet et Durance, 2011), surtout si on souhaite y associer une adhésion des populations concernées. L'objectif dans ce type de travaux est de révéler, mais aussi de faire apparaître des **futurités**, c'est-à-dire de "représentations du futur que portent les personnes et les organisations, et à la façon dont se forment ainsi des patrimoines collectifs notamment immatériels" (Barrère et al., 2005). Ces représentations du futur et leurs définitions sont plongées dans des enjeux qui relèvent d'une **science post-normale** (Funtowicz et Ravetz, 2003). En effet, les décisions à prendre le sont dans un contexte d'incertitude forte et avec des valeurs incorporées qui ne sont pas neutres.

Reprenons ici l'exemple de ces auteurs sur le transport de **passagers** pour éclairer ce

concept : le transport a été originellement traité comme une problématique de maximisation de la mobilité sous contrainte d'un niveau de coût et de sécurité. Cette approche est à présent remise en cause par l'inclusion de valeurs associées aux styles de vie modernes et par la prise en compte des incertitudes liées à l'impact des transports en matière de changement climatique et donc de soutenabilité.

### **Encadré 5 : Les scénarios de l'Ademe**

L'Ademe a construit en 2020 quatre scénarios de transition à l'échelle française dans la perspective d'une France décarbonée en 2050. L'objectif de cette approche est de donner à voir des récits cohérents et ambitieux pour mettre en place cette transition, mais aussi de montrer qu'il existe des alternatives, et que nous ne sommes pas contraints d'aller vers un techno-solutionnisme adémocratique. La place du choix demeure, et donc celle du débat démocratique. Enfin, ces quatre scénarios montrent qu'il sera dans tous les cas nécessaires de mettre en place des choix forts, ambitieux et difficiles pour aboutir à la décarbonation de notre économie. Il existe plusieurs chemins, mais tous sont en pente montante forte : aucun d'entre eux n'est facile.

Les quatre scénarios de l'Ademe reposent sur des choix de société différents que nous pouvons décrire rapidement.

1. Scénario “**Génération frugale**” : scénario qui s'appuie sur la mise en place rapide de nouveaux modes de consommation particulièrement frugaux. Dans ce contexte, les nouvelles technologies, notamment des *low techs*, sont utilisées, mais elles sont moins présentes que dans d'autres scénarios.
2. Scénario “**Coopération territoriale**” : scénario qui privilégie une coopération territoriale forte, basée notamment sur une nouvelle gouvernance partagée entre institutions publiques, tissus associatifs et entreprises privées.
3. Scénario “**Technologies vertes**” : scénario qui repose principalement sur l'investissement massif dans des nouvelles technologies vertes et dans le déploiement à grande échelle de technologies existantes.
4. Scénario “**Pari réparateur**” : scénario qui repose sur un pari fort, celui de la possibilité de développer des technologies de réparation écologique, et notamment de capture de CO<sub>2</sub>. Sa possibilité est loin d'être garantie, mais ce pari pourrait permettre de garder les modes de consommation actuels.

Pour plus d'informations sur le sujet, le lecteur intéressé pourra aller lire le rapport publié par l'Ademe sur le sujet et consulter le site associé : <https://transitions2050.ademe.fr>.

**La question de la futurité est particulièrement importante aujourd'hui lorsqu'il s'agit d'orchestrer des modifications profondes des fonctionnements et des équipements mis en place et utilisés.** En effet, une fois installées, ces réorganisations, liées à des représentations actuelles du futur, conduiront à des contraintes de sentier fortes par la suite. Mal prendre en compte l'environnement dans ce contexte signifie alors souffrir pour longtemps des sentiers choisis à l'heure actuelle.

## Chapitre 4. Études de cas : Focus sectoriels pour penser concrètement la protection sociale plus écologique

### Dans ce chapitre :

- Nous revenons dans cette sous-partie sur les **trois focus** réalisés au cours de notre étude : le numérique (**4-A**), le transport sanitaire (**4-B**) et les crèches (**4-C**). Chaque thématique est explicitée grâce, tout d'abord, à une revue de littérature puis *via* les résultats du terrain.
- Nous disposons pour chacune de ces études de cas d'éléments précis permettant d'identifier les **leviers** et les **freins** à la réduction de leur impact environnemental, illustrés par des extraits d'entretiens semi-directifs.
- Chacun de ces trois focus nous permet d'insister sur des **problématiques différentes de la transition écologique de la protection sociale**.

### 4-A. Le numérique : une nécessité d'écoconception qui cache la réflexion plus large sur l'utilité et les usages du tout numérique

Selon le rapport publié par la Commission du développement durable et de l'aménagement du territoire en juin 2020, **le secteur du numérique serait responsable de 2% des émissions de GES français en 2019**, un chiffre qui pourrait atteindre 6,7% en 2040. Au vu de ces projections, les rapporteurs concluent qu'il est urgent, dans une société où le recours aux nouvelles technologies et la dématérialisation des données s'est normalisé, d'entrer dans une ère de sobriété numérique. **La Sécurité Sociale est très concernée par cette recommandation**, les prestations et services étant désormais de plus en plus souvent dématérialisés, l'achat de matériel consommateur d'énergie et la multiplication des flux ayant un impact direct sur l'empreinte environnementale des organismes de protection sociale. Si les caisses nationales et locales intègrent généralement la question du numérique à leur politique RSO, il convient de s'intéresser aux effets générés par les prestations sur l'environnement.

**La dématérialisation peut difficilement être remise en cause**, dans la mesure où le retour au papier serait coûteux en matière environnementale et où le recours au numérique termine enfin d'entrer dans les usages des professionnels et des usagers. Dès lors, il faut s'atteler à diminuer l'empreinte écologique du numérique. Dans cette optique, **l'éco-conception apparaît comme la solution la plus évidente pour verdir le numérique au sein des organismes de protection sociale**. L'éco-conception consiste à prendre en

compte la dimension environnementale lors de la conception d'un produit ou d'un service afin de réduire l'impact négatif de celui-ci tout au long de son cycle de vie et tout en maintenant sa qualité (Vigneron & Patingre, 2001). Privilégier l'éco-conception tant sur le *hardware* (matériel) que sur le *software* (logiciel) permettrait ainsi aux organismes de réduire leur impact environnemental. Des critères environnementaux existent déjà parfois dans les appels d'offres. Ce procédé pourrait être généralisé mais également durci. En effet, dans le cas du *hardware*, les équipementiers cherchent à réduire la consommation énergétique des produits, mais le coût environnemental de production ou de fin de vie n'est généralement pas pris en compte (Deltour, 2016). Les critères environnementaux devraient par conséquent privilégier les entreprises prenant en compte **l'intégralité des coûts environnementaux** et éviter celles dont la démarche écologique s'apparente davantage à du *greenwashing*.

**Les *data centers* ou CTI, lieux d'hébergement des serveurs peuvent être considérés comme de véritables « ogres énergétiques »** (Liénart & Castiaux, 2012). Le recours croissant à Internet et à la dématérialisation a conduit à la hausse de la consommation d'énergie de ces centres, qui seraient responsables de 15% des émissions de GES mondiales. Les émissions de GES résultent en majorité de l'énergie consommée par les *data centers* eux-mêmes, de la sous-utilisation des serveurs (l'utilisation moyenne d'un serveur ne dépasse pas 6% de ses capacités) et des systèmes de refroidissement nécessaires à leur fonctionnement. Là encore, l'éco-conception peut être mobilisée afin d'envisager des solutions pour chacune de ces causes. Dans le cas des organismes de protection sociale, cela pourrait se traduire de différentes façons. Tout d'abord, par la lutte contre l'obésiciel, les logiciels utilisant une quantité excessive de ressources système et ceux accumulant les fonctionnalités disparates, ce qui les rend plus énergivores. On peut également envisager la virtualisation des serveurs, à savoir la concentration de plusieurs serveurs virtualisés sur un seul serveur physique, ce qui permettrait de diminuer le nombre de machines et d'optimiser leur capacité. Enfin, il est recommandé d'implanter les *data centers* dans des régions froides afin de les équiper de systèmes de *free-cooling* qui permettent de refroidir les serveurs grâce à l'air extérieur et non de manière artificielle (ibid.). Pour ce dernier exemple, d'autres systèmes de refroidissement innovants tels que la géothermie existent si la délocalisation des serveurs dans une région froide serait difficile à mettre en œuvre, comme on peut imaginer que cela soit le cas pour les organismes de protection sociale.

De plus, une véritable politique de recyclage du matériel usagé devrait également être instaurée au sein des organismes de protection sociale. Actuellement, la majorité des caisses revend son matériel à des *brokers* qui ne réutilisent pas les équipements, pourtant parfois en état de fonctionnement, mais en récupèrent les pièces détachées. **Il serait intéressant de nouer des partenariats dans le cadre de l'action sociale afin que ce matériel de seconde main puisse être réutilisé localement.**

La mise en place des ces différents leviers se heurte cependant à **plusieurs difficultés**. Tout d'abord, l'estimation de l'impact environnemental du numérique au sein des organismes

de protection sociale est complexifiée par l'absence d'une stratégie globale et inter-caisse dans ce secteur. Si tous les organismes nationaux disposent d'une Direction des Systèmes d'Information (DSI), chaque branche élabore son Schéma Directeur des Systèmes d'Information (SDSI) et détermine l'organisation du stockage de ses données. La Cnam stocke la majorité de ses données dans deux CTI, des entreprises privées situées à Strasbourg et Toulouse. La Cnaf a choisi d'externaliser l'hébergement d'une partie des données sur un *cloud* géré par Microsoft. Ces distinctions peuvent s'expliquer par les réglementations auxquelles sont soumis les organismes (par exemple, les données de santé doivent obligatoirement être stockées par un hébergeur agréé), ou par des questions de coûts. Les branches font également face à des besoins et des flux spécifiques : la branche Vieillesse conserve par exemple un certain nombre de données « dormantes » qui sont mobilisées uniquement une fois que les usagers atteignent l'âge de la retraite, tandis que la branche Maladie et la branche Famille sont confrontées à l'évolution permanente de leurs missions et des services numériques s'y rattachant (Covid-19, prime inflation, etc.).

Si les organismes nationaux n'ont pas adopté la même stratégie d'usage du numérique et de stockage des données, les acteurs s'accordent sur le fait que **la dématérialisation et l'utilisation croissante des nouvelles technologies sont nécessaires pour assurer leur mission de service public**. Certains considèrent d'ailleurs le numérique comme un outil permettant l'amélioration du service rendu aux usagers et aux professionnels concernés et expriment la volonté de le développer et en tirer parti.

« Aujourd'hui, dans Mon Espace Santé on a en grande, en grande offre de service, on a déjà donné au patient la possibilité de saisir lui-même et de manière beaucoup plus facile et intuitive son profil médical, donc ses antécédents, ses allergies, etc., qu'il peut partager avec ses professionnels. Il peut saisir ses mesures de santé, poids, taille, tension artérielle, etc. Et puis il a aussi tous les, toutes les données de remboursements que l'Assurance Maladie connaît, donc c'est tout son historique de soins, c'est quand même des données de valeur, et même si ce sont des données de remboursement. [...] Et puis y a tous les documents qui sont alimentés par les professionnels de santé. Et en fait, donc, Mon Espace Santé a une vocation à remplir un vide sur l'outil citoyen. On espère, enfin de toute façon on démarre à peine, donc on a, en fait ça ne fait que commencer et **c'est une révolution qui sera au moins aussi importante que la Carte Vitale à l'époque**, qui était quelque chose de totalement révolutionnaire. »

(Entretien réalisé en mars 2022, organisme national, femme, la cinquantaine)

« Le numérique au service des allocataires, oui, ça bouge de plus en plus. C'est, on est de plus en plus sur des parcours numériques. Le caf.fr avec l'accueil aux, dans les jours pics du mois, plus de 3 millions de visiteurs uniques jour. Voilà, donc c'est quand même des économies, en termes, ces gens là qui se connectent sur le caf.fr pour prendre une information ou si, ils téléphonent pas à la Caf, ils se déplacent pas, etc., etc., et tout ce qui va avec. Donc le, notre site aujourd'hui, caf.fr, est vraiment un des points de contact très fort avec nos allocataires. C'est un endroit où ils peuvent faire les, la quasi-totalité de leurs démarches auprès de la Caf, en numérique. Donc, c'est, **c'est une vraie politique, c'est un vrai choix de la maison** et, voilà. »

(Entretien réalisé en mars 2022, organisme national, homme, la cinquantaine)

Les usagers et les professionnels sont ainsi incités à mobiliser ces outils qui permettent aux organismes de gagner en efficacité et de réaliser des économies. Le numérique par ailleurs également perçu comme un moyen de pallier certains problèmes tels que celui des déserts médicaux. La question de la téléconsultation est cependant épineuse, comme le montrent certains de nos entretiens (partie 3-C), car si elle permet de suppléer à un manque de médecins dans certains territoires, elle contribue aussi à déshumaniser les consultations.

Le recours au numérique étant jugé indispensable, la question de son impact environnemental n'est que rarement évoquée. Dans ce secteur, les dispositifs verts sont presque inexistantes et restent très méconnus de nos interlocuteurs dont les missions sont pourtant directement concernées. Ainsi, ils et elles n'ont pas toujours été en mesure de nous répondre quant à l'intégration ou non de critères environnementaux dans l'appel d'offres concernant la conception des logiciels destinés à *Mon Espace Santé* ou encore sur la politique de recyclage des ordinateurs et serveurs lors d'un renouvellement du matériel informatique. Selon l'un de nos interlocuteurs, s'interroger sur l'impact environnemental du numérique serait cependant presque contre-productif en raison de l'impossibilité de l'évaluer avec précision et de le comparer avec celui d'un déplacement en voiture, par exemple. En suivant cette logique, la connexion des usagers au site Internet de l'organisme pourrait s'avérer moins polluante que leur déplacement au guichet d'une caisse.

« Après, est-ce que le numérique est, franchement moi je suis pas très, est-ce que le numérique consomme vraiment plus ? C'est-à-dire si y avait pas de numérique aujourd'hui, ok on envoie beaucoup de mails, on envoie beaucoup de choses, on fait beaucoup de Teams. Et si vous auriez dû vous déplacer pour venir chez moi, même en prenant les transports en commun à Paris, est-ce que vous auriez pas consommé plus que ce que va consommer le serveur Teams derrière. Moi je suis, voilà, y a des, y a des équipes qui disent c'est du 20 % en économies, je suis plutôt dans cette tendance que dans le truc de dire oui on consomme. Bon, ok on consomme, mais qu'est-ce qu'on fait pas économiser, quand même. »

(Entretien réalisé en mars 2022, organisme national, homme, la cinquantaine)

Chez une partie des acteurs rencontrés, les enjeux autour de l'empreinte environnementale du numérique sont bien identifiés, mais ils et elles estiment ne pas être en mesure d'entamer une transition dans ce domaine. Pour certains, il y aurait un « **coût d'entrée** » à l'intégration des problématiques environnementales lors de la construction des systèmes d'information, peu d'agents étant formés à l'éco-conception. Dans d'autres cas, comme l'achat de nouveau matériel, il s'agirait davantage de prioriser d'autres critères, notamment économiques et sécuritaires.

« Et je ne suis pas convaincue, enfin je suis à peu près convaincue du contraire, que ça fasse partie des critères de choix dans le cadre d'un appel d'offres. Vous voyez, c'est, c'est, même si on dit, si on met des, des petits paragraphes pour dire, nanana, **clairement, ce qui nous intéresse d'abord, c'est le prix**. Ça reste quand même le critère dans les appels d'offres publics, c'est, ça reste un critère principal. Et puis bien sûr la qualité de la réponse par rapport à la demande, qui est le produit. »

(Entretien réalisé en mars 2022, organisme national, femme, la cinquantaine)

« La question écologique est venue après, clairement. Elle est nouvelle pour nous, à part effectivement des personnes comme (...) qui sont hyper sensibilisés et qui font ça très bien, et pas que sur les questions écologiques par ailleurs. Donc nous on pousse ça évidemment, on va s'inscrire dans cette logique là, mais c'est vrai que **concrètement, au quotidien, on fait face à d'autres problématiques fortes**. [...] Ce qui prime c'est que ça doit marcher, ça doit tourner et de façon sécurisée. [...] »

(Entretien réalisé en juin 2022, organisme national, homme, la cinquantaine)

« - Donc encore une fois, du coup, l'économique, enfin l'économique est lié à l'écologique, dans cette liaison un peu ...

- Toujours. Toujours. **Il est difficile de vendre un projet écologique avec aucun retour sur investissement**. C'est possible, mais c'est compliqué. On est quand même des fonds publics, il faut pouvoir justifier les fonds publics, etc. Si c'est des petites sommes, ça va, si c'est une somme astronomique comme le refroidissement d'un *data center* c'est beaucoup plus compliqué.”

(Entretien réalisé en janvier 2022, organisme national, homme la quarantaine)

Bien que la réduction des coûts prime sur les préoccupations écologiques, dans le secteur du numérique ces deux objectifs sont généralement liés. L'éco-conception d'un *data center*, l'acquisition de matériel moins énergivore et la lutte contre l'obésiciel entraînent de fait une réduction de la consommation énergétique et par conséquent des coûts. Les acteurs interrogés reconnaissent ainsi que si la question environnementale émerge, c'est généralement de façon indirecte, au travers de **dispositifs gagnant-gagnant** poursuivant principalement un objectif économique.

Cette logique s'applique également aux CTI de la branche Maladie situés à Strasbourg et Toulouse, ceux-ci étant considérés comme des références en matière d'éco-conception et de réduction de l'impact environnemental au sein de la protection sociale. Le site de Strasbourg bénéficie de sa localisation géographique et utilise la nappe phréatique située sous le bâtiment afin de refroidir les serveurs grâce à la géothermie. Ce système permet d'éviter l'installation de systèmes de refroidissement très consommateurs en énergie et en eau. Le CTI privilégie de plus l'achat de matériel éco-conçu et inclut des critères environnementaux dans ses appels d'offres. Il dispose par ailleurs d'une certification Tier 3 délivrée par l'*Uptime Institute* et indiquant un niveau de performance élevé, ce qui atteste selon les acteurs de la possibilité de conjuguer éco-conception et efficacité. Le CTI situé à Toulouse inclut lui aussi des clauses environnementales dans ses marchés et a entamé l'installation de panneaux photovoltaïques sur les toits de ses bâtiments. Les acteurs précisent cependant que l'éco-conception de ces

deux *data centers* n'a pas été motivée par des enjeux écologiques et qu'elle est plutôt née d'un **concours de circonstances** (comme le montre la sous-partie 1-D-3). Il serait donc particulièrement difficile selon elles et eux d'initier des processus similaires dans d'autres CTI, à moins de créer des partenariats inter-branches.

**L'éco-conception** est une chose, mais nous savons depuis Jevons (1865) que cela n'est pas suffisant, car la plus grande efficacité et le coût moindre à l'unité conduisent bien souvent à utiliser plus la technologie, *via* ce que nous appelons maintenant communément **effet rebond**. Ce risque d'un effet rebond, dans le cas du numérique, est d'autant plus grand que son utilisation est également en forte expansion, même sans être éco-conçu ou sans réduction de son coût. À ce sujet se pose alors la question de savoir quelle est la donnée pertinente à stocker et comment gérer le bon recours au numérique et au stockage. Cela renvoie vers la création d'institutions de régulation du développement du numérique dans le secteur, ce qui peut être appelé une "**gouvernance de la donnée**". La politique de sobriété dans le cadre du stockage de données inscrite dans la nouvelle Cog de l'un des organismes illustre parfaitement ce phénomène.

« - Oui. En fait, je pose la question parce que forcément la question de, des applications que vous utilisez, la couche logiciels, etc., à terme ça peut être un peu plus énergivore selon le, selon la, enfin je suppose, d'après ce que j'ai lu...

- C'est de plus en plus énergivore, oui. Vous avez raison. Parce qu'on manipule de plus en plus de données. On le voit dans nos besoins d'espace disque, il n'arrête pas de croître. Donc **il faut aussi qu'on arrive à, à s'astreindre à ne garder que le nécessaire**. Donc là on a initié, notamment dans le cadre de notre nouvelle Cog, on se prépare, on est en train d'initier une démarche qu'on a appelé **gouvernance de la donnée**. C'est à chaque fois qu'on nous demande de prendre des données et de les gérer, de les stocker, de savoir, 1 si on a vraiment besoin de les stocker, pour combien de temps, et 2 c'est quoi la politique de purge. [...] C'est la sobriété, c'est optimiser la consommation des ressources qu'on va consommer, pour mieux maîtriser notre budget. Parce que l'éditeur ou l'hébergeur, lui il est content, à la fin du mois il vous envoie la facture. "Vous avez tant de données chez nous, vous avez consommé tant de machines, tant de CPU, vous avez consommé tant de mémoire, voilà la facture". Nous il faut qu'on maîtrise ces dépenses, et qu'on identifie les choses qui nous coûtent cher, et qu'on essaie de les réduire, et puis, voilà. Donc c'est vraiment dans une démarche d'optimisation déjà de nos coûts ... Et qu'y ait une **sobriété numérique** derrière. »

(Entretien réalisé en mars 2022, organisme national, homme, la cinquantaine)

Finalement, **l'éco-conception des *data centers* cache la question plus large du gouvernement des données**, qui doit être posée au sein des organismes de la protection sociale. Que doit-on stocker, pour qui, pendant combien de temps ? L'utilité et les usages du 'tout numérique' se doivent d'être questionnés. Cette réflexion passera notamment par un audit des données réellement utilisées et consultées par les professionnels afférents.

## **4-B. Le transport sanitaire : un marché particulier et des enjeux multi-échelles nombreux**

Selon le Commissariat général au développement durable, **le transport est l'un des secteurs contribuant le plus aux émissions de GES en France**. En 2019, ce secteur représentait 31% des émissions françaises de GES, dont 94% émanant des transports routiers. Ce taux d'émissions élevé place le secteur des transports au cœur des politiques nationales de transition écologique et invite à questionner l'organisation de la mobilité sur notre territoire. Bien qu'il n'existe pour le moment pas de données chiffrées précises concernant la part d'émissions des transports sanitaires, **plus de 61 millions de trajets ont été réalisés à ce titre par les 5 000 entreprises de transport sanitaire françaises en 2020** selon la Cnam. Les acteurs de la protection sociale rencontrés ont bien conscience de ce volume non négligeable, puisque cette prestation a été citée à de nombreuses reprises comme l'une des plus polluantes, mais également comme l'une de celles pour lesquelles des leviers d'action avaient déjà été identifiés. Le transport sanitaire se définit comme tout véhicule réservé au transport d'une personne nécessitant des soins, des examens ou une hospitalisation. Ce focus est consacré au transport sanitaire terrestre et se focalise sur les trajets réalisés par des entreprises privées (ambulances, VSL, taxis conventionnés) et remboursés par l'Assurance Maladie.

Quelques travaux scientifiques portent sur l'organisation du secteur du transport sanitaire mais aucun n'a étudié le sujet par le prisme de la transition écologique. L'article de Morel (2018) et celui de Pichonnaz (2011) s'avèrent être les seules études à ce jour sur le quotidien des ambulanciers en sociologie des professions. Ainsi, la majorité des travaux interrogeant **l'organisation du transport sanitaire** relèvent davantage de l'ingénierie, de la gestion ou du management : Gerbeau (2018) ; Petit & Ducrocq (2017) ; Petitdemange (2017) ; Allebach & Pereira (2015) et Duluc (2013) s'intéressent à différents moyens d'optimiser l'organisation du secteur, notamment via l'automatisation du choix de transport et la mise en place de plateformes de commande au sein des établissements de santé. En ce qui concerne les véhicules électriques, les articles de Guillosoy (2020) et Moreso (2017) concluent qu'ils sont de fait plus écologiques et permettent une réduction des émissions de GES, mais la recharge des batteries et l'installation de bornes qui en découlent peuvent générer des contraintes pour les sociétés de taxis, et par conséquent pour les transporteurs sanitaires.

**La convention nationale des transporteurs sanitaires privés** (2003) nous a fourni de nombreuses indications sur l'organisation du secteur, tout comme les deux rapports d'information rédigés par la Commission des Affaires Sociales en 2022 et 2014. Le transport partagé, ainsi que le passage à une flotte de véhicules électriques, dispositifs de grand intérêt pour nos travaux, sont mentionnés dans les Rapports Charges et Produits de l'Assurance Maladie (2019 ; 2020 ; 2021) ainsi que dans le Rapport « Décarboner la santé pour soigner durablement » du *Shift Project* (2021). Enfin, le Rapport au Parlement relatif à l'expérimentation des hébergements temporaires non médicalisés pour patients (2020) a été particulièrement précieux pour notre analyse sur les hôtels-hospitaliers.

Deux conditions doivent être remplies pour réaliser une prestation de transport sanitaire : disposer d'une autorisation de mise en circulation du véhicule, un agrément délivré par l'ARS et faire l'objet d'un conventionnement par la CPAM qui fixe notamment les tarifs. Le conventionnement local découle de la convention nationale organisant les rapports entre les transporteurs sanitaires privés et les organismes d'assurance maladie. Ce document a été signé en 2003 par la Caisse nationale d'Assurance maladie et les quatre grandes fédérations de transport sanitaire françaises (la Chambre syndicale nationale des services d'ambulance, la Fédération nationale des transporteurs sanitaires, la Fédération nationale des ambulanciers privés et la Fédération nationale des artisans ambulanciers). Des négociations entre les différentes parties prenantes prennent place tous les ans et donnent lieu à des modifications de cette convention sous forme d'avenants. **L'outil conventionnel est un bon moyen de faire apparaître les enjeux environnementaux dans ce secteur**, les négociations pouvant mener à la mise en place de dispositifs « verts » qui seraient par la suite intégrés à la convention. Or, pour le moment, ces problématiques ne sont pas mentionnées dans ce texte, malgré le fait que les différentes parties prenantes se soient saisies du sujet.

« On nous a dit que la problématique, la sensibilité écologiste devait maintenant entrer dans notre paysage, autant que faire se peut [...] Donc c'est une dimension qu'on va prendre en compte, là, ça y est, c'est affiché chez nous. Maintenant, encore une fois, ça a pas, y a pas véritablement de réflexions qui sont engagées et qui nous donneraient des critères très précis dans le conventionnement de nos professionnels. [...] On a reçu, vous savez c'est échangé aussi en cas, dans nos réunions de service, dans nos réunions de collaboration, où on nous a dit. Faut que je vous retrouve exactement ce qu'on nous a dit. Mais encore une fois, c'était embryonnaire, embryonnaire. »

(Entretien réalisé en mars 2022, organisme national, femme, la soixantaine)

« - Et est-ce que ces questions environnementales, elles arrivent à un moment, dans les discussions avec le ministère ou l'Assurance Maladie ? C'est des choses que vous êtes amenés à discuter parfois, ou pas du tout ?

- Non. **On commence un peu à aborder**, comment on pourra faire en sorte que notre profession puisse franchir le pas. Mais on en est très loin encore de l'aval. »

(Entretien réalisé en décembre 2022, fédération de transport sanitaire, homme, la soixantaine)

Si les enjeux écologiques ne sont pas affichés en tant que tels dans la convention, **l'avenant n°10 en date du 26 février 2021 comprend le transport partagé**, un dispositif permettant de verdir la prestation. Pour les entreprises, il s'agit de réaliser un seul trajet dans un VSL transportant plusieurs patients. Les transporteurs établissent une facture par patient et bénéficient également d'abattements. Comme dans le cas de l'éco-conception pour le numérique, ce dispositif est dit **gagnant-gagnant** et a été intégré à la convention pour des raisons économiques et non écologiques. Le transport partagé a par ailleurs été mis en avant dans les rapports Charges et Produits de l'Assurance Maladie comme des dispositifs

témoignant de l'engagement écologique de la branche.

« **À l'origine, le transport partagé, l'approche n'était pas du tout environnementale, l'approche elle était gagnant-gagnant.** Ce qu'on appelle, nous, gagnant gagnant, c'est-à-dire que le, l'objectif des transporteurs sanitaires c'est de remplir au maximum leurs véhicules parce que ça leur donne forcément des éléments de productivité puisqu'ils font plus de transports, mieux rémunérés, avec plus de personnes. Et nous, de notre côté, on avait négocié en effet que ça nous coûte moins cher, parce que puisque, puisqu'ils transportent 3 personnes dans le même véhicule, on avait négocié des abattements. »

(Entretien réalisé en mars 2022, organisme national, femme, la soixantaine)

« **On est aussi encouragé par la sécu à le faire.** C'est-à-dire qu'on a des primes, tous les 3 mois ou annuellement, je sais plus, en fonction du nombre de transports partagés qu'on a fait. Donc plus on en fait et plus la prime sera importante. On le fait pas pour la prime, parce que ça a été mis en place y a pas très longtemps, mais on le fait parce que pour nous c'est pratique, quoi. Mais oui, oui, c'est largement encouragé. Alors les patients aiment pas toujours, parce qu'ils aiment bien être seuls dans leur petit taxi, mais nous on aime bien, oui.»

(Entretien réalisé en janvier 2022, organisme national, homme, la trentaine)

L'ensemble des acteurs du secteur semble favorable au transport partagé. Cependant, comme le soulève l'extrait d'entretien ci-dessus, il ne s'applique pas à tous les trajets. Si certains patients refusent de partager leur trajets avec un ou plusieurs inconnus, ce sont parfois les transporteurs qui s'y opposent dans l'intérêt des patients, comme le suggère l'extrait suivant.

« - Et est-ce que du coup on peut imaginer, dans le transport partagé, un patient qui va faire une rééducation du genou, un autre qui va faire une chimiothérapie et un autre qui va faire autre chose, ou c'est compliqué ?

- Non. Non, c'est, ça marche pas [...] Par contre, si vous mélangez les pathologies, les gens ne se comprennent pas. Ça marche pas. Parce qu'on est tous un peu, on veut un peu tous se protéger. C'est pour ça que la vie, et ça c'est mon expertise qui le, qui peut me le faire acter, oui au transport partagé, mais par pathologie et par centre. **On mélange pas de la dialyse avec de la chimio.** On fait pas le même score de, de transport partagé en dialyse qu'en, qu'en chimiothérapie. Alors que c'est un transport programmé aussi. Mais les gens le vivent complètement différemment. [...] Imaginez que on mélange dans la voiture quelqu'un étant, qui a un problème psychiatrique avec un qui suit de la chimiothérapie, vous voyez le résultat ? »

(Entretien réalisé en décembre 2022, fédération de transport sanitaire, homme, la soixantaine)

Le second levier identifié par les acteurs pour réduire l'impact environnemental de la prestation est le **verdissement de la flotte par le passage à des véhicules à faible impact environnemental**<sup>22</sup>. Bien que ce dispositif soit encouragé par l'Assurance Maladie, il ne

---

<sup>22</sup> Les personnes rencontrées lors de nos entretiens citent en général le passage à une flotte de véhicules électriques, mais il est à noter que, pour certains trajets (notamment, longue distance ou encore lorsque des

figure pas dans la convention nationale, aussi les entreprises ne bénéficient-elles pas de bonus financier ou d'un tarif spécifique dans le cas où elles acquièrent de nouveaux véhicules.

« Ce qui serait génial, ce serait de leur dire “dans 5-6 ans, on ne conventionnera plus que les véhicules électriques”. Mais derrière, c'est des entreprises, faut qu'il y ait une aide de l'Etat, ou du ministère de la Transition énergétique ou des Transports pour racheter cette flotte là et les aider à se convertir. **Nous l'Assurance Maladie on peut pas, on peut qu'accompagner.** »

(Entretien réalisé en octobre 2022, organisme national, homme, la trentaine)

Les transporteurs sanitaires ne sont par conséquent pas véritablement incités à passer à l'électrique, d'autant plus que ce changement est coûteux et s'accompagne d'un certain nombre de **contraintes**. Tout d'abord, en raison de la politique de délivrance des agréments de l'ARS, il n'est pas possible pour les entreprises d'agrandir leur flotte et d'acquérir des véhicules supplémentaires. Elles se trouvent donc dans l'obligation de remplacer les véhicules dont elles disposent déjà, or cela ne présente pas toujours un avantage. L'autonomie de la batterie pose elle aussi problème aux transporteurs qui souhaiteraient passer à l'électrique. Actuellement, elle ne leur permet de réaliser que de courts trajets, et la majorité des établissements de santé ne disposent pas de bornes de rechargement, ce qui implique de fréquents allers-retours à vide vers l'entreprise. Enfin, pour les transporteurs qui sauteraient le pas, le passage à l'électrique est seulement possible pour les VSL. Il existe au Canada des prototypes d'ambulances électriques, cependant ces nouveaux moteurs feraient passer le véhicule dans la catégorie poids-lourd, obligeant les ambulanciers et ambulancières à obtenir un permis de conduire spécifique. Dans un secteur qui perd aujourd'hui en attractivité et peine à recruter, cette contrainte supplémentaire paraît particulièrement lourde pour les entreprises. Les transporteurs ne sont pour autant pas opposés à cette idée, comme le souligne l'extrait ci-dessous.

« Mais **des confrères commencent à se mettre effectivement en voitures électriques**. Nous on n'est pas fermé à ça. Après, simplement nos véhicules sont très récents, on vient de les avoir, donc on peut pas forcément changer la flotte des véhicules. Mais, quelques confrères le font. Donc, on attend de voir un petit peu, voir ce que ça donne pour eux aussi... Voir le fonctionnement, si c'est pas trop, si c'est pas trop emmerdant au quotidien, clairement. Parce que ça a une autonomie un peu faible pour l'instant encore, par rapport au nombre de kilomètres qu'on fait sur une journée. »

(Entretien réalisé en avril 2022, entreprise de transport sanitaire, homme, la quarantaine)

---

bornes ou les temps de recharges sont contraints), le passage au gaz naturel produit localement pourrait aussi être une solution pertinente. Voir par exemple : <https://www.gaz-mobilite.fr/actus/jussieu-secours-met-service-premiere-ambulance-biogmv-2817.html>. Le choix du passage à l'électrique devrait être pensé dans un éventail plus large de dispositifs verts potentiels. Nous pouvons penser aussi au fait de favoriser le train ou les transports en commun avec une personne d'un service d'aide pour certains déplacements.

Un troisième levier pourrait émerger dans la convention nationale sans faire peser de charges sur les entreprises de transport sanitaire : il s'agirait de **sensibiliser les médecins aux bonnes pratiques de prescription**, voire d'actualiser le référentiel de transport sur lequel s'appuient les médecins. Celui-ci fonctionne de la façon suivante :

« - Comment on définit un besoin en transport sanitaire ?

- Alors, donc nous on a une réponse à ça, qui s'appelle le **référentiel de prescription médicale**, et donc vous avez un texte qui est très mal fait. Je l'aime pas du tout parce que c'est un texte juridique, alors que ça devrait être un texte de portée médicale. Mais vous avez un référentiel médical de prescription qui vous dit dans quel cas on doit transporter un patient en ambulance, ou en PAM, ou en véhicule personnel ou transport en commun. C'est fonction, assez schématiquement et sans véritablement rentrer dans le détail, c'est en fonction de son autonomie, de son état de déficience, est-ce qu'il a besoin d'être accompagné ou pas. Et **les transporteurs sanitaires nous disent mais ça c'est très insuffisant, il faudrait aller beaucoup plus dans le détail**. Même eux, par exemple eux ils nous disent nous on aurait besoin de savoir quelle est la configuration, dans quel cadre de vie vit le patient, etc. »

(Entretien réalisé en mars 2022, organisme national, femme, la soixantaine)

Tout transport sanitaire découle ainsi d'une prescription rédigée par un médecin. Or, certains acteurs jugent que bon nombre de prescriptions ne sont pas adaptées à la situation des patients. Pour les transporteurs, cela entraîne des trajets à vide coûteux et inutilement polluants.

« [...] Et aussi notre difficulté c'est que **les médecins**, je sais pas quelle pression ils reçoivent, mais **ils prescrivent énormément en VSL**. Je pense qu'à un moment on a dû leur dire d'arrêter de prescrire des ambulances, parce que ça coûte plus cher à la sécu. Ce qui fait que, quelqu'un qui est en fauteuil roulant, et qui peut se lever pour faire ses transferts, machin, monter dans la voiture, quelqu'un qui a un déambulateur, moi je considère que c'est pas une personne totalement autonome, et ils les mettent dans des VSL. Alors que, **une personne qui n'est pas autonome devrait être en ambulance**. [...] La seule possibilité que j'ai moi, c'est de sensibiliser le patient par rapport à ça. Lui expliquer ce que je vous ai dit. Dire "votre maman, non, je suis désolé, si elle tombe dans les escaliers, mon ambulancière est toute seule, elle peut pas s'en occuper. Voilà. Faites refaire votre prescription médicale de transport en ambulance, là je pourrai vous prendre en charge." »

(Entretien réalisé en avril 2022, entreprise de transport sanitaire, homme, la trentaine)

Sensibiliser les médecins à cette question, modifier le référentiel au moyen d'un avenant ou identifier un nouvel acteur pouvant développer une expertise sur le sujet pourrait permettre ainsi d'optimiser les trajets et de réduire l'impact environnemental du secteur (tout en répondant aux autres problématiques mentionnées dans l'extrait d'entretien ci-dessous).

Les trois leviers développés précédemment pourraient être instaurés et généralisés s'ils étaient **intégrés à la convention nationale**, comme des dispositifs écologiques ont pu être intégrés à la convention pharmaceutique par exemple. Cependant, dans le cas du transport sanitaire, les dispositifs proposés ici sont coûteux et ne permettent donc pas à l'Assurance Maladie de réduire ses coûts à court-terme. De plus, cette profession a plus difficilement accès à des dispositifs incitatifs par rapport à d'autres professions.

« - **C'est plus facile de le faire quand on nous donne des enveloppes financières satisfaisantes pour développer ça.** Pour les médecins, alors certains diront que c'est pas assez, mais on a quand même une manne financière importante qui permet de mettre des choses en lesquelles on croit et auxquelles les médecins seraient pas forcément... auraient pas proposé cette idée mais on le met en contrepartie de l'argent qu'on donne à côté. »

(Entretien réalisé en octobre 2022, organisme national, homme, la trentaine)

« Mais j'ai envie de dire que les médecins [...], ce sont les **prescripteurs**. Donc de eux dépendent énormément de prestations, qu'on va rembourser et dont on va définir la qualité. Donc c'est vrai que tout vient des médecins, même les transports sanitaires.»

(Entretien réalisé en mars 2022, organisme national, femme, la soixantaine)

Ce dernier extrait est particulièrement intéressant puisqu'il pose également la question de la responsabilité écologique dans la prestation transport sanitaire. L'on considère ici qu'il est normal que les médecins disposent d'avantages en raison de leur statut de prescripteur et c'est sur les entreprises de transport prestataires que l'on fait **peser la responsabilité de l'impact écologique du secteur** sans ces mêmes contreparties.

Deux autres dispositifs ont pu être identifiés lors de nos entretiens. Ces leviers s'apparentent à de la **substitution de la prestation**, puisqu'il ne s'agit pas ici de modifier l'organisation du transport sanitaire mais de le remplacer quand cela est possible : l'hôtel-hospitalier et la téléconsultation.

**L'hôtel-hospitalier** est un dispositif proposant un Hébergement Temporaire Non Médicalisé (HTNM) à proximité de l'hôpital avant ou après un séjour hospitalier ou une séance de soins. Ce dispositif permet d'éviter des trajets de longue distance sur une courte période entre le domicile des patients et leur établissement de santé. Les patients doivent remplir un certain nombre de critères parmi lesquels la pathologie et la distance à parcourir entre le domicile et l'établissement : de ce fait, peu sont finalement éligibles.

Le second levier pouvant se substituer au transport sanitaire est la **téléconsultation**, qui permet là encore de réduire les longs trajets, notamment dans les déserts médicaux. Cette solution ne fait cependant pas l'unanimité chez nos interlocuteurs car sa généralisation déporterait le problème, qui se situe selon elles et eux davantage au niveau de l'offre de soin.

“Depuis plusieurs années, l’Assurance Maladie a assuré la promotion de la téléconsultation, qui ne décollait pas. Et avec la crise, pour le coup, ça a décollé. Mais avec un cadrage, c’est-à-dire que, le souhait c’est que le professionnel de santé, le souhait et la réglementation, connaisse le patient, l’ait rencontré avant de pratiquer la téléconsultation. Tous ces critères importants sont tombés pendant la crise parce que y avait le besoin. Mais, oui y a un cadrage de la pratique de la téléconsultation, et de la télé-médecine qui, aujourd’hui est un peu mis à mal. Parce que sur des endroits, certains endroits y a des plateformes qui s’installent pour pratiquer la télé-médecine, et sans professionnels dans le, avec des professionnels à distance, mais très à distance. Mais **ça n’est pas souhaité par l’Assurance Maladie et pas souhaitable en termes de suivi des patients**. [...] Parce que ce qui semble bon, en termes de santé et de parcours de soins, c’est quand même que les professionnels de santé et leur patientèle se connaissent et se voient de temps en temps. **La téléconsultation elle, elle est complémentaire aux pratiques médicales habituelles, en fait.**”

(Entretien réalisé en décembre 2021, organisme local, femme, la soixantaine)

À ces limites vient s’ajouter le fait que la mise en place de ces deux leviers ne permet pas réellement d’affirmer une réduction de l’impact environnemental du secteur des transports sanitaires. En effet, il n’existe à l’heure actuelle **aucun moyen de comparaison** permettant d’affirmer que le recours à l’hôtel-hospitalier ou la téléconsultation serait moins polluant qu’un trajet réalisé par une entreprise de transport, la consommation des bâtiments et du numérique ayant, elle aussi, des conséquences néfastes sur l’environnement.

#### **4-C. Les crèches : gouverner avec prudence par les labels et accompagner la transformation du travail et des emplois**

**Le pilotage des politiques publiques mobilise aujourd’hui fréquemment les labels, et plus généralement les standards volontaires** (normes, chartes, labels, etc.). Du gouvernement des universités (Mignot-Gérard et al., 2019), à la promotion de la diversité dans les administrations (Sénac, 2015) en passant par la gouvernance urbaine (Béal et al., 2015), les labels sont devenus un instrument commun de gouvernement (Bergeron, Castel, Dubuisson-Quellier, 2014). Ils apparaissent dans de nombreuses configurations : parfois créés pour répondre à des dispositions réglementaires, ils sont souvent développés pour permettre à des entreprises ou des organisations de se distinguer dans une offre concurrentielle. Ils peuvent être produits par des consortiums auxquels participent des organismes publics, tout comme ils peuvent être mis en place par des acteurs privés et parfois validés par l’État. Des acteurs divers (publics et privés) peuvent donc intervenir à différentes échelles (internationale, nationale, régionale ou locale) pour qualifier toutes sortes de biens et de services, pour signaler et récompenser, de manière le plus souvent symbolique, leurs pratiques ou leur contribution à une cause jugée louable, comme la protection de l’environnement dans le cas de l’Ecolabel.

Dans tous les cas, les labels ont principalement **trois fonctions** : pour les

consommateurs et les usagers, ils font office de **guide** en mettant en avant et en se posant comme garant de critères pour permettre de se repérer dans une offre multiple de biens et de services ; pour les producteurs ou prestataires, ils permettent de se **distinguer dans une offre concurrentielle, ou du moins hétérogène** ; pour tous les acteurs, ils ont **un rôle incitatif dans la mise en œuvre de « bonnes pratiques »** qu'ils visent à promouvoir.

Le label s'inscrit donc dans les approches économiques de la labellisation, dans le sillage des travaux fondateurs de G. Akerlof (1970) et de M. Spence (1973) sur le **rôle de la qualité dans les marchés**. Dans cette perspective, le label est un signal institutionnalisé sur le marché susceptible de guider les acteurs dans les transactions, de les aider à dépasser les asymétries d'information et à instaurer la confiance. Le label est un **dispositif marchand** (Callon et al. 2007), c'est-à-dire un « assemblage matériel et discursif intervenant dans la construction d'un marché », dont les caractéristiques sont la plupart du temps définies de manière explicite dans l'ensemble des documents qui spécifient des accords entre les parties prenantes (Laurent et Mallard, 2020). Ainsi, des éléments de définition du « signal » peuvent se trouver dans les normes qui précisent les qualités des produits qui seront labellisés ou dans les référentiels de certification expliquant la manière de vérifier la conformité des produits par rapport à cette norme.

Lorsque les pouvoirs publics mobilisent ces labels, ils jouent « sur la volonté que manifestent les acteurs pour se positionner et se distinguer les uns par rapport aux autres dans un champ concurrentiel donné (qu'il s'agisse du marché ou de mondes réputationnels), afin de les orienter, de manière souple, vers des options que les acteurs de l'action publique – l'État au premier chef – considèrent comme collectivement bénéfiques » (Bergeron et al., 2014, p. 10). Comme le notent H. Bergeron, P. Castel et S. Dubuisson-Quellier, « le label a ceci de remarquable qu'il est un instrument de gouvernement qui vise à agir non seulement sur les individus dont on souhaite qu'ils modifient leurs comportements ou conduites mais également sur des acteurs collectifs, conçus à l'occasion comme des leviers de l'action publique (...) et dont on espère qu'ils contribuent eux aussi à changer les comportements des individus » (ibid). On trouve de telles initiatives dans la promotion d'une alimentation de qualité et d'une consommation durable (Rodet, 2012 ; Bergeron et al., 2014 ; Boubal, 2018), dans le développement des pratiques sportives (Honta et Illivi, 2017), ou l'orientation de l'innovation dans le secteur de la construction durable (Frances et Tricoire, 2016 ; Boxenbaum et Georg, 2020). Ces acteurs collectifs, comme les entreprises ou les collectivités territoriales par exemple, deviennent alors des **opérateurs de l'action publique**, tout comme il est attendu que les labels changent les comportements des individus (consommateurs ou usagers) afin qu'ils incitent *in fine* les acteurs œuvrant à l'intérieur des organisations à **modifier le contenu de l'offre que celles-ci proposent dans un sens bénéfique à la collectivité**. « Qu'il s'agisse du niveau municipal, national ou européen, la logique d'un gouvernement par les labels reste la même : pour transformer les pratiques des acteurs, il s'agit de jouer sur, et d'instrumentaliser, à la fois le désir des acteurs de se distinguer et celui d'autres collectifs d'imiter ceux qui tentent de se distinguer dans la compétition – politique,

symbolique, sociale ou économique – qu’ils se mènent. L’expression “montrer l’exemple” à laquelle il est fait fréquemment recours dans les discours sur les labels renvoie précisément à ces deux dimensions : montrer l’exemple, c’est se distinguer, se mettre en avant, mais c’est aussi montrer l’exemple pour que d’autres le suivent » (ibid, p.27).

Si les labels sont des instruments destinés à marquer les biens et services, il n’est toutefois pas indifférent de savoir **qui marque et comment ce marquage s’inscrit dans des logiques politiques** lorsque la puissance publique produit ou certifie un label. Or, bien souvent, les pouvoirs publics s’en saisissent quand ils ne disposent plus d’instruments ou de ressources pour mener leurs politiques. Les labels permettent de reporter les coûts de la mise en œuvre sur des acteurs privés (Henson et Reardon, 2005 ; Borraz, 2004) ou associatifs pour lesquels les frais de mise en œuvre peuvent parfois constituer un frein à l’adoption de la démarche de labellisation ; et les dérives de certains contribuent parfois à délégitimer l’action de tout le monde, à l’instar de ce qui s’est par exemple joué dernièrement dans l’industrie du bois avec la mise en évidence de pratiques de certifications abusives ou fausses<sup>23</sup>. Le gouvernement par les labels, qu’ils soient internes ou délégués, suppose donc également la **mise en place d’outils de contrôle des processus de certification**. Ce faisant, la régulation par les standards volontaires génère un important phénomène de **bureaucratisation** (Hibou, 2012 ; Rodet, 2013) qui en constitue aussi une limite. La bureaucratie est en effet inhérente aux procédures de certification et d’accréditation (Mutersbaugh et al., 2005) puisqu’elles reposent sur l’accumulation et le contrôle de documents et le remplissage de formulaires. Elle fait donc peser d’importantes contraintes quotidiennes sur les producteurs et elle implique aussi des coûts monétaires importants puisque les coûts de labellisation sont directement supportés par les producteurs ou prestataires à travers le paiement de la certification, puis par les clients ou les usagers. Enfin, il ne faut pas perdre de vue que **ce mode de gouvernement sollicite l’implication des acteurs dans la définition de leur propre engagement**. En effet, « le contenu des pratiques identifiées comme vertueuses n’est pas entièrement défini à l’avance et il est laissé une certaine marge de manœuvre aux acteurs concernés – qu’ils soient cibles ou, plus volontiers, leviers de l’action publique – pour définir eux-mêmes ces pratiques vertueuses (voire pour en suggérer à l’institution en charge des opérations de labellisation) » (Bergeron et al., p. 11). Dès lors, **la sensibilisation et la formation des acteurs chargés de mettre en œuvre les pratiques dictées par les labels sont essentielles**.

La démarche de labellisation constitue donc un **outil d’incitation vers la transition écologique**. Si l’adaptation des organisations en matière d’équipements, d’infrastructures, de financement ou de consommations y est généralement bien pensée, elle occulte souvent une dimension importante : **celle du travail et de l’emploi** dont les liens avec les enjeux environnementaux sont mal connus<sup>24</sup>. Or, comme le souligne le Bureau International du

---

<sup>23</sup> Voir par exemple l’[enquête conjointe](#) de la cellule investigation de Radio France avec le Consortium international des journalistes d’investigation (ICIJ) sur les failles de réglementation et de certification du commerce du bois.

<sup>24</sup> On pourra se référer au cycle de 5 web-conférences sur l’emploi, les compétences et la transition écologique, organisées conjointement par l’Ademe, l’Onemev (Observatoire national des emplois et métiers de l’économie

travail, l'anticipation et le développement des formations et des emplois « constituent le socle d'une transition juste et inclusive » (BIT 2019, p.3). En effet, « la question de l'emploi est aussi posée en relation avec la réorientation des modèles de production et de consommation rendue incontournable pour économiser les ressources non renouvelables et réduire drastiquement les pollutions et les atteintes à l'environnement. [...] Il est donc nécessaire d'identifier les besoins en compétences, en qualifications, en formation et en emplois qui vont naître des politiques d'incitation et des actions de transformation conduites dans les filières » (Rapport du CESE sur *L'emploi dans la transition écologique*, 2015).

Si les entreprises sont invitées à améliorer leurs pratiques en matière de transition écologique au travers de leurs démarches dites de Responsabilité Sociétale de l'Entreprise (RSE), des synthèses récentes ont montré que les pratiques des Ressources Humaines, notamment en matière de formation des salariés, avaient peu évolué (Sulzer, 2022) alors que **la transition écologique et énergétique engendre créations et destructions d'emplois, qu'elle suppose des reconversions et formations professionnelles d'envergure, mais aussi et surtout qu'elle transforme les emplois et les métiers bien plus qu'elle n'en crée de nouveaux** (Galgóczi, 2012 ; Babet & Margontier, 2017 ; Drouilleau-Gay & Legardez, 2020 ; Ademe, 2020a, 2021a ; France Stratégie, 2022). Dans la mesure où elle renouvelle la question des compétences et celle des transitions professionnelles, elle constitue en outre une demande croissante de la part des syndicats de salariés et des partenaires sociaux en général. Au-delà du développement des emplois dits « verts », l'enjeu est aussi celui de la transformation – voire de la disparition dans certains cas, des secteurs et des métiers les plus polluants, ou *a minima* la réduction des dimensions les plus polluantes des activités de travail qui n'est pas sans effets sur les trajectoires professionnelles et les conditions de travail des salariés. Ainsi, **les impératifs de la transition écologique pénètrent le monde du travail à travers des dimensions multiples et transversales : sous le prisme de la santé des travailleurs, de l'évolution des métiers, des emplois verts, de la formation, de la reconversion professionnelle ou encore des relations professionnelles**. Dans cette optique, la loi Climat et Résilience (loi n° 2021-1104 du 22 août 2021) a par exemple confié comme mission aux opérateurs de compétence<sup>25</sup> d'accompagner les entreprises face à ces enjeux de formation et d'emploi. Cette loi prévoit également, pour les entreprises d'au moins 50 salariés, l'intervention du comité social et économique (CSE) en matière environnementale, symptôme du fait que la question écologique devient un objet central du dialogue social. Des enquêtes sociologiques en entreprise ont déjà montré comment la prise en compte de préoccupations environnementales peut modifier les activités, les organisations et les métiers (Drouilleau-Gay et Legardez, 2020) et il y apparaît que l'enjeu de la formation est capital.

Une enquête récente du Céreq sur les formations et itinéraires des salariés (Défis,

---

verte), France Stratégie et le Céreq (Centre d'études et de recherches sur les qualifications) à l'automne 2020 (<https://www.cereq.fr/assister-en-replay-la-webconference-transition-ecologique-et-competences>).

<sup>25</sup> Les opérateurs de compétences (OPCO) sont des organismes reconnus et agréés par l'État (11 au total) qui ont pour missions de financer l'apprentissage, d'aider les branches à construire les certifications professionnelles et d'accompagner les PME pour définir leurs besoins en formation.

2019) permet par exemple d'éclairer la manière dont l'adoption de normes par les entreprises prend corps dans le travail et la formation des salariés. Les résultats de cette enquête permettent ainsi d'identifier que **11% des salariés indiquent que leur activité a été modifiée, au cours de l'année écoulée, par l'introduction d'une démarche de normalisation de type écolabel (NF environnement), haute qualité environnementale (HQE) ou encore respect de la norme ISO 14001 dans leur entreprise.** Ils montrent également que 16% des séquences de formations suivies par les salariés en 2019 portent sur les actions de formation mises en œuvre par les entreprises pour accompagner l'intégration de ces normes environnementales. De façon évidente, les secteurs d'activité les plus concernés par l'effet des normes sont les industries, le transport, mais aussi l'hébergement restauration, mais si on adopte un regard par métiers, on constate que les agents de maîtrise et les ouvriers qualifiés déclarent plus fréquemment avoir vu leur activité modifiée sous l'effet de nouvelles normes environnementales, alors qu'ils et elles suivent déjà plus souvent de telles normes que les cadres et ingénieurs. Se pose donc la question de la formation, des salariés les moins qualifiés en particulier, d'autant que l'enquête du Céreq montre que **l'activité des salariés a été plus souvent modifiée par l'introduction de normes environnementales dans les entreprises plus engagées en matière de formation** : « les normes environnementales viennent donc s'inscrire dans des contextes organisationnels déjà plus outillés que d'autres en matière de gestion des compétences, par des dispositifs favorisant les retours réflexifs et les échanges de pratiques autour du travail » (p.2). **Cette montée en compétences s'accompagne aussi souvent d'une montée en responsabilités** puisque plus de la moitié des salariés dont le travail a été modifié par de nouvelles normes environnementales estiment que leur niveau de responsabilité s'est accru (contre moins d'un tiers de l'ensemble des salariés), que **leur travail est plus intéressant**, et qu'ils ont appris des choses utiles pour accéder à de nouvelles fonctions ou un nouveau poste. Des réflexions récentes en économie, sociologie ou en philosophie tracent également **un lien entre l'engagement dans transition écologique et un regain de sens au travail** à l'instar de D. Méda qui propose de « repenser le travail et l'emploi par l'écologie » (Méda, 2017) ou de J. Gadrey qui voit une compatibilité entre un scénario de la reconversion écologique et la poursuite de « gains de qualité et de durabilité » (Gadrey, 2015).

La question de la labellisation et des emplois est déjà posée dans le cas des **crèches**, plus peut-être que dans d'autres secteurs de la protection sociale. Bien que peu de travaux aient été publiés sur les liens existant entre l'accueil de la petite enfance et la préservation de l'environnement, la littérature académique nous a permis d'identifier ce secteur comme un terrain de grand intérêt. La France dispose en effet d'une bonne offre en termes de modes d'accueil comparé aux autres pays européens (Thévenon, 2016) et l'accueil en crèche est particulièrement sollicité par les familles en raison de son coût relativement faible et de la bonne qualité de l'accueil des enfants (Le Bouteillec, Kandil & Solaz, 2014). Les travaux évaluant la qualité des services d'accueil se focalisent principalement sur le bien-être et le développement des enfants, qui sont de plus en plus souvent mis en relation avec des pratiques respectueuses de l'environnement. **Les structures sont ainsi incitées à s'inscrire**

**dans une démarche écologique, gage de qualité de leurs services, et à obtenir par exemple le label “Ecolo crèche”.** Le projet peut se traduire par des **actions directes permettant la diminution de l’impact environnemental des structures** (baisse de consommation d’énergie, baisse de consommation d’eau, réduction de l’utilisation de produits d’entretien nocifs, diminution du gaspillage alimentaire, utilisation de couches lavables). Il a également été démontré que **des expériences de connexion avec la nature durant l’enfance peuvent avoir un impact positif sur la conscience environnementale une fois adulte** (Melis, Wold, Bjørgen & Moe, 2020), c’est pourquoi certains établissements proposent aux enfants des activités de sensibilisation à l’écologie.

Il n’existe pas de politique globale encourageant ce genre d’initiatives et peu de crèches sont donc concernées, malgré tout les quelques expériences développées permettent de dresser plusieurs constats. D’une part, le label “Ecolo crèche” et ses déclinaisons constituent un **dispositif intéressant pour réduire l’impact environnemental des structures d’accueil de la petite enfance et inscrire les bonnes pratiques sur le long terme.** Quelques **freins** ont cependant été identifiés, tel que le **coût d’obtention de cette certification** qui doit être renouvelée tous les trois ans, ce qui représente un investissement conséquent pour les établissements, en particulier ceux de petites tailles, qui doivent de surcroît mettre en œuvre des procédures de contrôle. Les coûts ne se limitent d’ailleurs pas au tarif de la labellisation mais aussi aux coûts en termes de temps et de condition de travail qu’elle fait peser sur les structures dans la mise en place du dossier de certification, qui suppose un important effort d’engagement.

“- Donc, c’est vrai que ça m’a, ça surprend, parce que des fois on croit que les gens sont pas très avancés sur le sujet. Et en fait, on est assez agréablement surpris par certaines **prises de conscience qu’on n’imaginait pas**, qui sont déjà en fait en vigueur et qui, et qui peut-être, voilà, doivent être, doivent être plus partagées et portées, quoi.

- Y compris dans les pratiques de travail, peut-être, si on reste sur le cas des crèches, sur les assistantes maternelles, les cuisiniers ou je sais pas, ce genre de chose. C’est jusque là que la réflexion peut aller ? Sur ce qui est utilisé comme, comme ressources, comme couches, enfin des choses comme ça. Est-ce que ça peut aller dans ce détail là ?

- Alors après c’est compliqué, parce que en fait, dans le **label Ecolo Crèches**, le sujet a été abordé. Parce que évidemment, on sait que les couches c’est un, un polluant assez important. Après ça dépend des couches qu’on utilise, enfin y a plein aussi de, y a plein d’éléments là-dessus. Mais, par ailleurs le secteur fait face à des **déficits d’attractivité**. Donc, nous on dit si on interdit les couches, et qu’on dit c’est tous les couches lavables, on sait pas trop quelle peut être la réaction du secteur. Donc on n’est pas, on va pas aller aussi loin dans nos, dans nos préconisations. Je pense que, si on fait de l’éco-conditionnalité, je pense qu’il faudra qu’on exige que les structures aient réfléchi à ces sujets et mis en place probablement des, des plans d’actions pour, pour essayer de s’améliorer. Mais je pense pas qu’on, enfin voilà, on n’ira pas sur des trucs non plus trop exigeants. On peut pas, voilà, on finance 12 000, 12 000 AJE, enfin 90 000 équipements en tout, on peut pas non plus avoir une approche... On peut pas être des, enfin on n’est pas des activistes non plus, quoi. Vous voyez ce que je veux dire. Il faut aussi qu’on soit dans une logique qui reste une logique mesurée, institutionnelle, telle qu’elle est attendue de nous. C’est-à-dire comment est-ce qu’on fait progresser un peu tout le secteur sur ces sujets là, en portant via une politique de financement ces sujets, et sans forcément adopter

une posture trop, trop, enfin voilà, trop radicale, qui risquerait aussi de nous mettre en difficulté.”

(Entretien réalisé en septembre 2022, organisme national, homme, la quarantaine)

Ce **surcroît de travail** concerne également la mise en œuvre des bonnes pratiques, qui peut avoir un effet décourageant pour des salariés déjà fortement sollicités par ailleurs :

“ On peut surtout aller plus loin dans la logique de, comme nous on finance, ce qu’on peut faire de plus c’est inciter davantage de crèches à aller vers ces, ces voies là. Après, comme je connais pas, moi, assez bien, [...] je connais pas assez bien le, le détail de ces labels, personnellement, et jusqu’où eux ils peuvent aller, ceux qui sont déjà engagés là-dessus. Mais par contre, là où je suis certain qu’on peut faire plus c’est que, en termes de volumes, à mon avis y a très peu de crèches qui sont concernées. Parce que aussi c’est des, c’est **des choses assez coûteuses en termes de temps, de travail**, etc. C’est pas, **c’est pas neutre pour elles, donc...** Sauf que comme y a, on a des politiques qui sont développées pour favoriser l’accueil d’enfants issus de catégories sociales défavorisées. On a des initiatives, enfin des bonus financiers pour le handicap aussi. Donc ce type de bonus pourrait aussi être imaginé, enfin existe peut-être déjà de façon locale, mais pourrait être davantage généralisé, je pense. C’est là qu’à mon avis il faut creuser. C’est bien d’avoir déjà des débuts d’initiatives pour pouvoir plus facilement passer à l’étape d’après.”

(Entretien réalisé en février 2022, organisme national, homme, la trentaine)

De plus, les normes traditionnellement mises en œuvre et auxquelles ont été formés les travailleurs peuvent parfois entrer en conflit avec les normes proposées par les labels, à l’instar des normes d’hygiène qui, selon une assistance maternelle avec laquelle nous avons échangé, ne permettraient pas à certaines structures d’utiliser des couches lavables.

L’expérience du réseau Label Vie qui développe le label Ecolo Crèche permet également de pointer quelques résultats sur les **questions d’emploi et de travail**. Un récent rapport de la Direction de l’Animation de la Recherche, des Études et des Statistiques (Dares) « Travail et bien être psychologique »<sup>26</sup> montre que le travail d’assistante maternelle relève des 15 métiers les plus favorables au bien-être psychologique, toutefois ce rapport ne porte pas sur les professionnels d’Établissements d’Accueil du Jeune Enfant (EAJE). Or comme le montre P. Moisset dans une étude sur la qualité de vie au travail dans l’accueil collectif de la petite enfance pour comprendre l’effet des labels qualité sur les pratiques et les vécus des

---

<sup>26</sup> Document d’étude, n°217, mars 2018.

[https://dares.travail-emploi.gouv.fr/IMG/pdf/travail\\_et\\_bien-etre\\_tc\\_vd\\_2.pdf](https://dares.travail-emploi.gouv.fr/IMG/pdf/travail_et_bien-etre_tc_vd_2.pdf)

professionnels<sup>27</sup>, ces derniers s'inscrivent plutôt dans la catégorie des « empêchés » qui comprend plus particulièrement « (...) des cadres de la fonction publique, des professionnels de l'action sociale, des enseignants, des cadres des banques, des policiers, des infirmiers », travailleurs qui « (...) n'éprouvent pas de fierté du travail bien fait, et ressentent rarement un sentiment d'utilité de leur travail et de plaisir au travail » (p.5) . S'appuyant sur d'autres résultats de la Dares, il montre que les salariés des collectivités territoriales (dont relèvent, en grande partie, les personnels d'EAJE) figurent parmi les « mécontents », soient des professionnels qui cumulent des sentiments négatifs dans tous les domaines (physiques, organisationnels et psychosociaux).

Face à ce constat, P. Moisset interroge alors les effets de **l'engagement dans une démarche qualité environnementale** et montre, à partir d'une analyse sur des crèches du réseau Label Vie, qu'il **peut avoir des effets de reconnaissance et de soutien de ces mêmes professionnels et des apports en termes de bien-être au travail**. C'est également ce qui est ressorti de nos entretiens qui insistent par ailleurs sur **l'importance de l'accompagnement et de la formation dans la mise en œuvre des transformations liées à l'adoption des labels**, en particulier auprès de salariés les plus fragiles et fortement sollicités.

“Alors, je vais vous parler des impacts. La, la démarche Ecolo Crèches, donc c'est une mesure d'impact, T zéro, et puis à la labellisation et à chaque relabellisation. Donc on mesure ça, on mesure plein d'impacts. En plus, chaque année, en plus des diagnostics qui permettent d'être labellisé, y a une étude d'impact annuelle qui est donnée aux crèches, et ils ont une vingtaine de questions à remplir. Parce que en 2012 on a fait une cartographie des impacts de la démarche. Y a des choses qu'on connaissait, et qu'on a pu un peu plus quantifier, et puis des choses qu'on ignorait, qui nous ont permis vraiment de voir que y a des impacts très importants, y a la baisse de la consommation d'eau, baisse de consommation d'énergie. Et pareil, je vous enverrai les chiffres, c'est entre 15 et 20 % en moyenne, sur chacun de ces indicateurs. Réduction du gaspillage alimentaire, jusqu'à atteindre zéro, c'est-à-dire y a plus un gramme qui est jeté. Disparition des produits d'entretien et des produits toxiques en général. Amélioration de la pédagogie à l'environnement et contact des enfants avec la nature. Y a des crèches qui ne font plus que ça, c'est-à-dire oublié les gommettes et la peinture synthétique, qui, les enfants passent leur temps dans, enfin à faire des activités de récup ou naturelles et tout ça. Du bio dans le repas, jusqu'à 100 %, la disparition des emballages avec du vrac. **Et baisse de l'absentéisme, et là c'est là où c'est le pompon, baisse de l'absentéisme des professionnels et des enfants**. Avec, par exemple, 34 % en moyenne pour les enfants, pour les professionnels pardon, et les derniers calculs qu'on a fait c'est 68 % en moyenne pour les enfants. Donc, tout ça est venu pourquoi, parce que les directeurs nous disaient **mon équipe se sent vachement mieux**, j'ai plus de longues maladies. Les directrices qui m'appelaient en décembre, qui me disaient “j'ai pas un bébé malade cette année”. Ça n'arrive pas, dans une crèche, les parents savent quand on a un enfant dans une crèche, on sait que ça y est, les maladies vont commencer, tout ça. [...] La réduction des polluants, le

---

<sup>27</sup> P. Pierre Moisset, « La qualité de vie au travail dans l'accueil collectif de la petite enfance... Pour comprendre l'effet des labels qualité sur les pratiques et les vécus des professionnels », Rapport de l'étude sociologique réalisée dans le cadre du projet « Soutenir et accompagner la qualité d'accueil de la petite enfance par les démarches de certification : les apports singuliers de Label Vie » en partenariat avec l'association Label Vie, la Fondation Santé Environnement de la Mutuelle Familiale et la Cnaf. Rapport disponible [ici](#).

sentiment de faire du bon travail, le management qui est plus, vous l'aurez compris, étant donné que c'est une méthode très participative, le management qui est beaucoup plus *smooth* et plus participatif. **Y a moins de pression entre les, avec la hiérarchie.** Les relations interpersonnelles beaucoup plus fouillées. Donc voilà. Il a pu mettre en évidence ces questions là, qui font que la démarche a un impact sur les absences de plus de 5 jours.”

(Entretien réalisé en juin 2022, entreprise de labellisation, femme, la cinquantaine)

Cependant, une mise en place réussie s'accompagne de **dispositifs de formations et d'encadrement**, parfois difficiles à mettre en place comme le montre l'extrait suivant.

“- Et ça, il faut, la formation initiale il faut la faire bouger.

- Et pourquoi, d'après vous, y a quand même des difficultés. Vous évoquiez tout à l'heure le fait qu'y a quand même un écart entre ce que vous proposiez et ce qui a été mis en place dans ce référentiel. Qu'est-ce qui fait que ça met du temps, ou en tout cas c'est compliqué d'intégrer ces questions là, dans les formations initiales ?

- Je pense que ils doivent, ils trouvaient que **les programmes sont déjà trop chargés.** Que l'écologie, on m'a pas donné les raisons dans le détail, mais de dire que l'écologie, faut déjà leur apprendre à, à repasser. Enfin j'ai, j'ai suivi, moi, des cours de, un CAP Petite Enfance, faut déjà leur apprendre à cuisiner, repasser, faire le ménage, et puis après on verra, quoi. Enfin y a un peu, un peu de ça. Et puis **les formateurs eux-mêmes sont pas à la page.** C'est des gens qui ont mon âge, dans ma génération. On est très peu nombreux à être convaincus. Donc, moi j'ai 54 ans, faites, regardez autour de vous, c'est juste ... Moi, tous mes potes, je me fâche avec eux, quand je discute. Donc, les formateurs sont souvent des gens qui ont pas encore pris conscience. Il faudrait revoir leur propre formation. Parce que nous on proposait pas de faire des petits modules développement durable, c'est dans chaque matière il faut intégrer ces notions là. [...] Mais, sinon les gestionnaires, certains, sont pas très bons en méthode de management. Donc si on leur donne que des objectifs chiffrés et quanti, ils vont y aller avec le, le fouet. Et puis les professionnels, pour les professionnels ça va être une torture... Et ça va augmenter la pénibilité au travail. Ah oui, mais alors maintenant on peut plus, on peut plus faire de jeux d'eau. Vous voyez, ça va être pris comme ça. Il fait 50 degrés et on peut plus faire de jeux d'eau parce qu'il faut faire des économies d'eau et que le gestionnaire nous a dit jeux d'eau interdits. C'est, ça va se terminer comme ça. Alors que, quand les professionnels ont la main, vous savez ce qu'ils font ? Ils utilisent l'eau du sèche linge pour, ils le mettent dans le seau pour nettoyer le sol. Vous voyez où ils en sont, quoi. La créativité. Moi quand ils m'avaient sorti ça la première fois, bon maintenant ils le font tous, mais la première fois j'ai dit mais c'est des dingos. Ils arrivent à trouver la moindre goutte d'eau qui est économisable et puis ils changent leurs pratiques.”

(Entretien réalisé en juin 2022, organisme national, femme, la cinquantaine)

Dans le cas des prestations de la protection sociale, **le cas des crèches est une entrée particulièrement pertinente pour penser les liens entre transition, labellisation et emploi.** Au-delà de son intérêt propre, il donne aussi à étendre la réflexion sur ces questions dans les autres prestations financés par la sécurité sociale comme l'hôpital, les aides aux personnes, ou encore le soin ou l'hébergement de publics spécifiques (personnes âgées ou dépendantes, personnes en situation de handicap, etc.), secteurs dans lesquels le niveau de qualification des

travailleurs, le degré d'attractivité des emplois et le sens et le contenu du travail se posent avec une acuité particulière. L'une des solutions pour inciter les structures à adhérer à des labels éco-responsables serait la création d'un bonus financier sur le modèle de celui existant déjà pour l'accueil d'enfants issus de milieux défavorisés ou handicapés. Toutefois, les labels doivent, comme on l'a vu, être utilisés avec précaution.

#### **4-D. Conclusion : des analyses sectorielles indispensables**

Le développement des « bonnes pratiques environnementales », des « mobilités douces » ou encore des « emplois verts » est au cœur des enjeux des trois secteurs présentés dans ce rapport. Ces focus sectoriels nous ont permis de mettre en évidence la **complexité des liens entre travail et environnement** qui nécessitent, pour être compris, d'analyser la diversité des acteurs concernés et d'entrer dans le détail de leurs activités. En effet, l'impact environnemental de la protection sociale est une question qui suppose, comme nous l'avons vu, la combinaison d'enjeux épistémologiques, politiques et économiques, avec une approche plus opérationnelle de la mise en œuvre de cette protection sociale dans des secteurs, des territoires et des échelles extrêmement variés. Cette combinaison n'est toutefois pas aisée à penser à une échelle globale, or elle peut l'être à une échelle plus locale que permet justement d'appréhender la **démarche abductive** mise en œuvre dans ces focus. Ce travail qualitatif par abduction a été nourri par l'approche globale développée dans les trois premiers chapitres et nous a aussi permis de nourrir et compléter en retour cette approche globale.

Cette approche par étude de cas nous semble donc cruciale. D'un point de vue méthodologique, dans deux champs de recherches aussi étendus que ceux de la protection sociale et de l'environnement, cette approche par études de cas permet une analyse précise d'une situation particulière et plus aisément documentable. Ce faisant, elle conduit non seulement à embrasser toutes les dimensions déjà identifiées d'un secteur, mais elle ouvre également la possibilité de faire émerger des résultats nouveaux et inattendus que l'approche statistique et théorique peut avoir tendance à limiter. De ce point de vue, cette approche est apparue particulièrement compatible avec les modalités de mise en œuvre de leviers environnementaux dans le secteur de la protection sociale à partir de démarches *ad hoc* et d'expérimentations relevant souvent de l'action sociale. Ainsi, plutôt que d'y voir des initiatives isolées et non suivies d'effets, ces démarches individuelles et expérimentales peuvent être vues comme des **micro-adaptations des outils de la protection sociale** dont l'analyse qualitative approfondie peut permettre de tirer des apprentissages, voire d'imaginer la généralisation.

Ce faisant, ces focus ont mis en évidence que les enjeux logistiques et techniques que posent les structures de stockage des données numériques ne peuvent être conduits indépendamment d'une réflexion plus large sur l'utilité et les usages du tout numérique. Si les usagers et les professionnels perçoivent les outils numériques comme une réponse à de nombreux défis économiques, techniques, sociaux et territoriaux, l'utilisation non raisonnée

de ces outils montre déjà ses effets en matière d'impacts environnementaux, dont la nécessaire réduction conduit à ne pas pouvoir dissocier une approche technique d'une approche scientifique et politique des systèmes d'information. Il en va de même dans le cadre du transport sanitaire où une analyse au plus près des acteurs a montré que, si le verdissement du secteur est en théorie plus aisé qu'ailleurs à entreprendre, l'hétérogénéité des territoires et des entreprises, les dynamiques de collaborations et de hiérarchies professionnelles ou encore le contenu concret des activités des transporteurs sanitaires, rend complexe une approche globale et suppose une sensibilisation et un accompagnement des acteurs concernés. C'est aussi ce qu'a mis en évidence l'analyse du secteur de la petite enfance dans lequel l'analyse d'expérience de labellisation et de transformation des pratiques des professionnels révèle l'intérêt de l'utilisation des labels dans une démarche de transition environnementale, tout en montrant qu'elle ne peut se faire sans un accompagnement des transformations du travail et des emplois.

## Chapitre 5 - Synthèse des initiatives récentes reliant protection sociale et environnement

### Dans ce chapitre :

- Nous revenons sur les différentes initiatives liées à l'environnement se développant à l'heure actuelle au sein de la protection sociale et illustrant bien la volonté du secteur de se saisir de l'enjeu environnemental et de devenir un acteur de premier plan dans la transition écologique de notre société.
- Nous abordons en particulier deux événements directement liés au projet de recherche ProS+Eco (5-A) : un séminaire organisé à l'EN3S le 2 septembre 2022 et une journée d'étude organisée à l'Université Rennes 2 le 13 octobre 2022.
- Nous mentionnons également d'autres initiatives, telles que la recherche-action conduite cette année à l'EN3S, la négociation des Cog et diverses expérimentations qui ont vu le jour récemment et qui relient protection sociale et environnement (5-B).

### 5-A. Initiatives directement liées au projet ProS+Eco

Au cours de la période de conduite du projet, nous avons à plusieurs reprises présenté nos résultats à différents acteurs de la protection sociale et de la communauté scientifique pour bénéficier de leur expertise en la matière et de leurs critiques constructives<sup>28</sup>. Ces échanges ayant par la suite été mobilisés dans la conduite de nos recherches et dans la rédaction des 32 propositions pour une protection sociale à faible impact, **nous souhaitons revenir plus en détails sur deux événements en particulier.**

D'abord, nous avons participé à un **séminaire réunissant des acteurs de l'EN3S et de la DSS** (dont leurs directeurs respectifs, Dominique Libault et Franck Von Lenep), **des différentes caisses nationales** (Ucanss, Cnaf, Cnam, Cnav, CNSA et CCMSA) **ainsi que d'autres structures partenaires** dont la participation était jugée pertinente : le Haut Conseil pour l'Avenir de l'Assurance Maladie (HCAAM), le Haut Conseil du Financement de la Protection Sociale (HCFiPS), le *Shift Project* et l'Institut des Hautes Études Scientifiques (IHES). Ce séminaire a été organisé le **2 septembre 2022** au site parisien de l'EN3S. Si son objectif était la réflexion collective et la formulation de propositions en vue d'intégrer l'environnement dans les futures Cog de différentes caisses nationales, et à terme au sein des politiques publiques elles-mêmes, il a également constitué une occasion pour l'équipe de recherche de recueillir les impressions des participants sur les travaux décrits dans le rapport

---

<sup>28</sup> L'actualité de notre projet de recherche est par ailleurs présentée sur le site internet <https://pros-eco.fr/>.

intermédiaire qu'elle avait produit et diffusé au mois de mai 2022.

Les co-porteurs du projet Alexandre Berthe et Anaïs Henneguelle ont par conséquent commencé par présenter l'état d'avancement de l'étude ainsi que ses conclusions préliminaires. Il et elle ont conclu leur présentation en soulignant l'importance de la co-construction dans la mise en évidence de propositions opérationnelles, et en invitant les acteurs à échanger et à identifier des leviers qui auraient pu échapper à l'équipe ProS+Eco, celle-ci accueillant par ailleurs critiques et suggestions avec grand intérêt. Les participants ont à leur tour pris la parole et ont émis des suggestions ainsi que des recommandations qui ont donné lieu à des discussions enrichissantes et ont ouvert de nouvelles perspectives pour l'équipe de recherche.

Les co-porteurs du projet ont conclu que ce qu'il et elle tiraient plus spécifiquement de cette discussion était la prise de conscience grandissante des acteurs de la protection sociale du fait que l'optimisation n'est plus suffisante et que des procédés gagnant-gagnant ne pourront pas toujours être à l'œuvre. Les participants avaient conscience de l'urgence de la situation, tout en gardant à l'esprit que les solutions proposées doivent être acceptables afin de protéger les plus vulnérables. De nombreuses idées soulevées au cours de la matinée méritaient d'être approfondies, c'est pourquoi l'équipe de recherche a recontacté par la suite différents intervenants pour poursuivre le travail entamé.

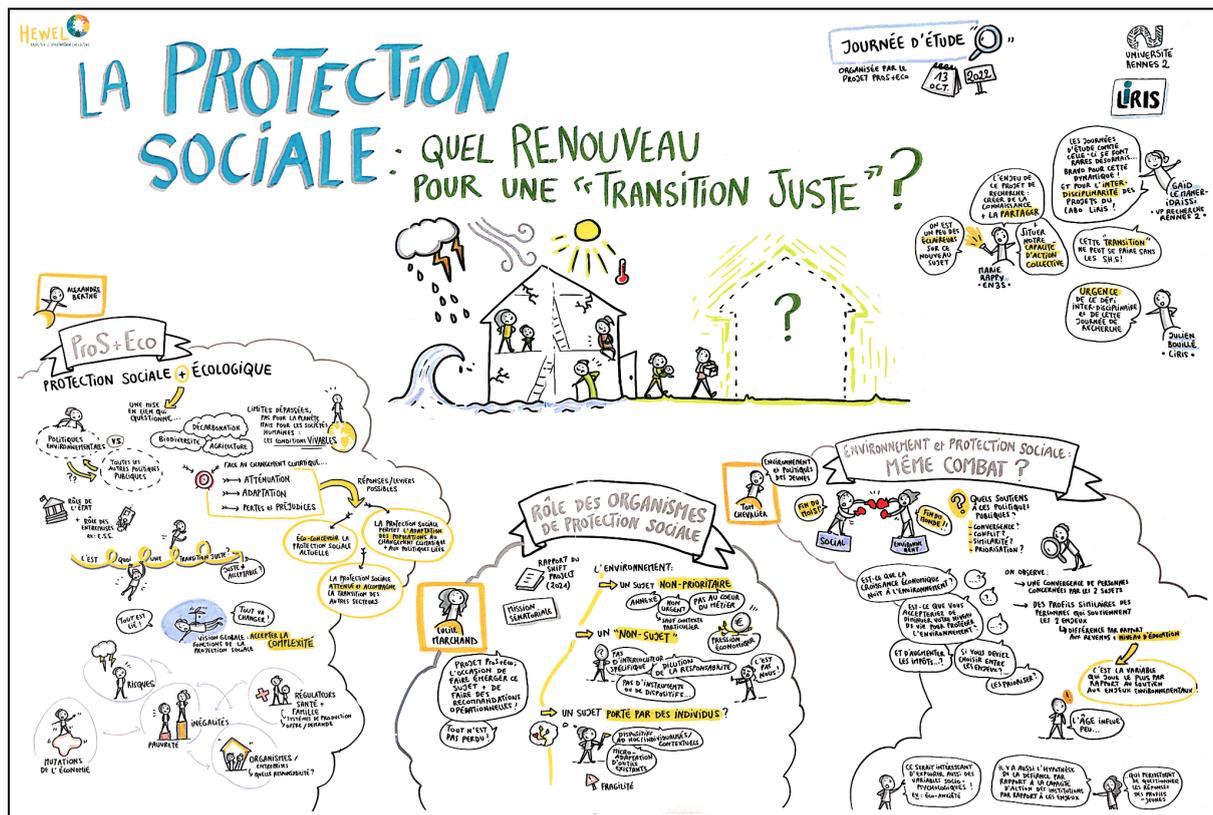
Le second jalon consiste en la journée d'études intitulée **“La protection sociale, un outil de transition juste ?”** ayant eu lieu le **jeudi 13 octobre 2022** à l'**Université Rennes 2**. Elle a été organisée par l'équipe du projet ProS+Eco avec le soutien de l'EN3S et de plusieurs acteurs de la Sécurité sociale française (Cnaf, Cnam, Cnav, Uca, CNA, Iheps). Nous étions accompagnés par **Margot Husson**, facilitatrice graphique, qui a réalisé plusieurs synthèses dessinées de la journée.

Les échanges ont tout d'abord porté sur la définition des contours théoriques de la protection sociale écologique. La présentation d'Alexandre Berthe (LiRIS, Univ. Rennes 2) **“Lier environnement et protection sociale: une multitude de liens à penser ensemble”** a permis de comprendre le positionnement théorique du projet ProS+Eco dans la littérature liant la protection sociale et la protection de l'environnement. Au-delà de ces aspects, les implications théoriques et pratiques de ce projet de recherche ont été présentées.

Par la suite, les présentations ont porté sur les manières avec lesquelles ces réflexions sont appréhendées par les acteurs et parties prenantes. Celle de Tom Chevalier (CNRS, Arènes), intitulée **“Environnement et protection sociale: même combat?”**, reposait sur l'analyse de l'articulation entre le soutien à l'environnement et le soutien à la protection sociale, dans un contexte où les enjeux sociaux et écologiques sont parfois mis en concurrence (comme le montre l'exemple des gilets jaunes). Lucile Marchand (CDED YS, Univ. Perpignan) de l'équipe ProS+Eco, a présenté un premier résultat du projet de recherche en analysant les représentations sociales et les actions mises en œuvre pour réduire les pressions environnementales par les organismes de Sécurité sociale (en dehors du champ de la RSO). La soutenabilité sociale et environnementale de la protection sociale écologique a été

questionnée durant plusieurs sessions. En premier lieu, celle du financement de la protection sociale constitue un enjeu majeur. Introduite par Julien Salama, la communication d'Antoine Monserand (CEPN, Univ. Paris Nord) a exploré les possibilités de financement des retraites par répartition dans une économie en décroissance.

Figure 22. La protection sociale : quel renouveau pour une “transition juste” ?

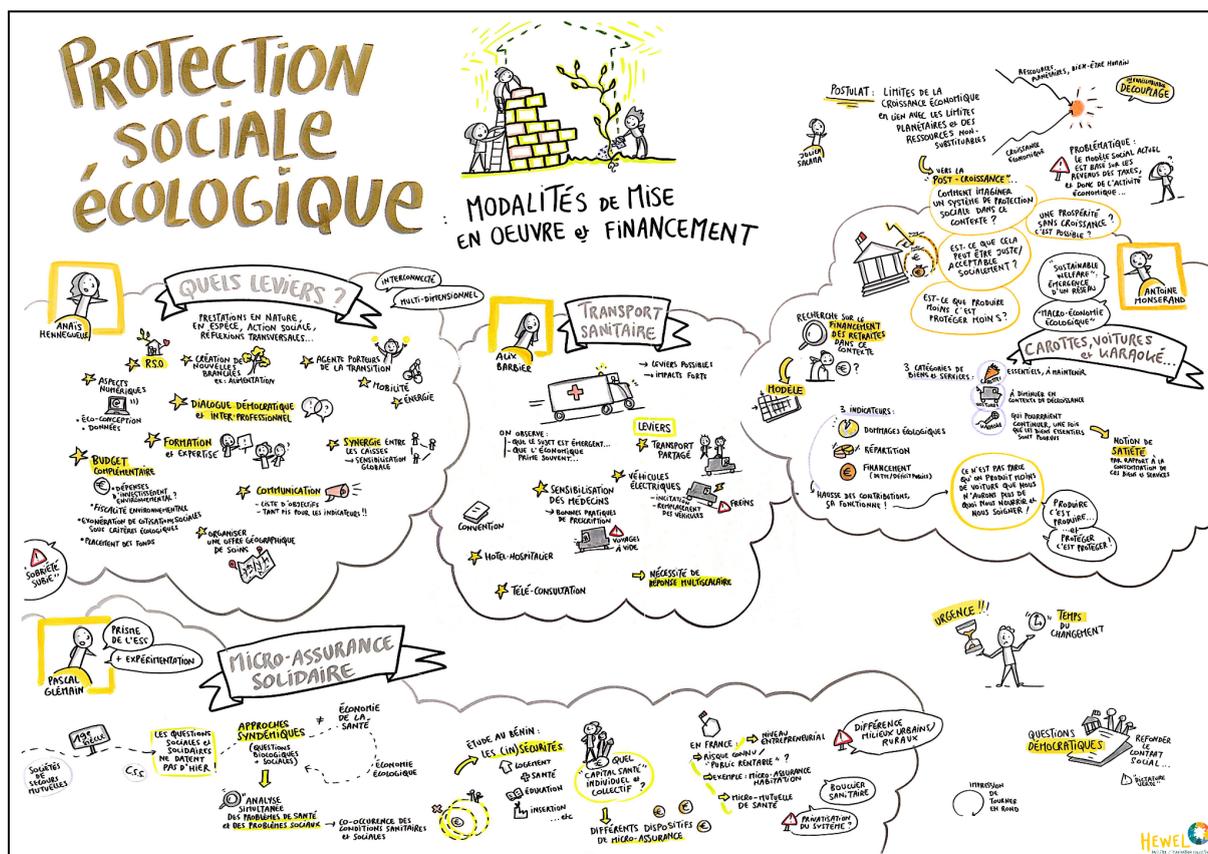


Source : Margot Husson, facilitatrice graphique

En second lieu, une table ronde “Quel avenir pour une protection sociale éco-conçue?”, animée par Anaïs Henneguelle (LIRIS, Univ. Rennes 2), a permis la mise en exergue des enjeux sociaux et environnementaux à venir. Plus précisément, Nicolas Duvoux (Cresppa, Univ. Paris 8) a exposé les impacts des dispositifs de protection environnementale sur les ménages modestes, notamment en termes de cumulativité des contraintes. Patrick Jolivet (Ademe) a présenté les quatre scénarios Transition (2050) de l'Ademe : générations frugales, coopération territoriale, technologies vertes et pari réparateur. Laurie Marraud (EHESP) a mis en lumière l'insoutenabilité du système de santé français. Carine Ollivier (LIRIS, Univ. Rennes) a exposé les différentes stratégies de verdissement de la protection sociale et comment celles-ci peuvent participer à la mutation du travail (transformation des métiers, temps de travail, etc.). Michael Zemmour (LIEPP, Univ. Paris 1) a quant à lui abordé la question du financement de cette protection sociale éco-conçue, dans l'hypothèse d'une croissance faible ou nulle.



Figure 24. Protection sociale écologique : modalités de mise en oeuvre et financement



Source : Margot Husson, facilitatrice graphique

Ces deux temps forts ont permis de structurer la réflexion de l'équipe de recherche et ont contribué à la rédaction de ce rapport final. Ils s'accompagnent d'autres initiatives, à l'échelle nationale ou locale, parallèles au projet ProS+Eco et qui font entrer en résonance le système de protection sociale et la nécessité de son verdissement.

### 5-B. Autres initiatives : un sujet en émergence

Tout au long de nos travaux de recherche, nous avons assisté au développement d'initiatives parallèles au projet ProS+Eco. S'il serait faux d'affirmer que les préoccupations environnementales au sein du système de protection sociale français sont toutes nées très récemment, force est cependant de constater qu'elles ont pris de l'ampleur durant les derniers mois. Citons quelques exemples.

D'abord, la réforme de l'INSP introduisant dans le contenu de la formation un axe dédié aux enjeux de transition écologique, l'EN3S (et plus particulièrement son directeur Dominique Libault) a souhaité s'aligner sur ce programme aux travers de ses recherches-actions. L'année 2022 étant l'année de l'élaboration des Cog, il a été décidé

d’initier une recherche-action intitulée **“Réduire la contribution au réchauffement climatique des prestations versées par la branche famille : quels leviers dans et autour des Cog ?”**. Les étudiants de l’EN3S avaient pour mission d’identifier les prestations ayant une empreinte environnementale conséquente et de proposer des solutions. L’objectif final était d’incorporer ces réflexions aux Cog et de susciter la prise d’engagements de la part des organismes de protection sociale sur ces thématiques. Le sujet de cette recherche-action recoupant celui de ProS+Eco, nous avons eu l’opportunité d’assister à la réunion de lancement de la recherche action en février 2022 et d’échanger avec une partie des étudiants impliqués dans ce projet. Dans le rapport publié en novembre 2022, les étudiants parviennent à des conclusions similaires aux nôtres. Ils et elles ont constaté l’impact environnemental non négligeable des prestations versées par la branche Famille et la nécessité de verdir ces prestations. Les étudiants présentent différents leviers envisageables (conditionnalité des prestations, système de bonus-malus et financement d’actions spécifiques dans le cadre des prestations extra-légales) ainsi que leurs limites. Le frein majeur à la mise en place de politiques écologiques par la branche Famille est selon elleux “la multiplicité des objectifs d’une prestation qui pourrait nuire aux ambitions premières de la branche”, barrière qu’ils et elles ont prise en compte dans leurs recommandations. Les étudiants concluent sur le fait que la branche Famille a un rôle majeur à jouer dans la transition écologique et qu’une impulsion nationale par le biais des Cog serait un bon moyen de renforcer les actions déjà mises en place, notamment à l’échelon local.

Les initiatives au **niveau des professions des biens et services solvabilisées par la protection sociale** sont nombreuses, avec par exemple au niveau national la mise en place de guides de pratique par profession comme ce guide sur les métiers de la néphrologie (<https://www.sfndt.org/professionnels/nephrologie-verte>). Les initiatives locales existent également, comme le montre la mise en place de cabinets médicaux ou d’officines avec des objectifs écologiques forts.

Ensuite, au **niveau local**, nous avons été amenés à constater au fil de nos discussions avec différents interlocuteurs que nombre d’expérimentations émergent. Pour prendre l’exemple de **l’Assurance maladie**, on peut citer la volonté de certains centres hospitaliers d’adopter des “bonnes pratiques” et d’utiliser moins de gaz ou d’électricité (comme le CHU de Lille<sup>29</sup>), les programmes de santé environnementale<sup>30</sup> ou encore les engagements pris par les pharmaciens pour être en phase avec les objectifs de développement durable<sup>31</sup>. Pour

---

<sup>29</sup> *Le quotidien du médecin*, “Comment le CHU de Lille s’emploie à réduire ses factures salées”, 10 février 2023 [En ligne].

<sup>30</sup> *Le quotidien du médecin*, “Santé environnementale : bilan de 15 ans de politiques publiques”, 10 février 2023 [En ligne].

<sup>31</sup> Voir cette page du site ameli.fr mise en ligne le 1er février 2023 et intitulée “Programme de développement durable : mise à disposition d’un modèle pour suivre les actions menées” : <https://www.ameli.fr/pharmacien/actualites/programme-de-developpement-durable-mise-disposition-d-un-modele-pour-suivre-les-actions-menees>.

prendre un second exemple, celui de **la branche vieillesse**, la Carsat Midi-Pyrénées intègre des critères de sélection RSO, parmi lesquels des **critères environnementaux**, dans le cahier des charges de l'**appel à projet** « Bien vieillir » de son action sociale depuis 2019. Cette initiative a pour objectif la généralisation de la démarche RSO à toutes les branches de l'organisme et non plus seulement aux services supports. Afin de construire ce nouveau processus de sélection, la Carsat a mobilisé la grille d'analyse d'impact RSO rédigée par la caisse nationale et l'a adaptée aux besoins de l'appel à projet. Les critères « verts » prennent la forme de questions interrogeant l'**éco-responsabilité des projets** candidats qui peut se manifester au travers de la **mobilité, des économies d'énergies, du circuit-court ou encore de la gestion des déchets**. S'inscrire dans une démarche RSO ou éco-responsable n'est pour le moment pas obligatoire pour obtenir un financement, cependant une attention particulière est portée aux candidats remplissant ces critères, ce qui pourrait en inciter davantage à les intégrer dans la construction de leurs projets. L'équipe de la Carsat observe d'ailleurs une augmentation des projets financés incluant la dimension RSO depuis la mise en place de cette initiative. Les conditions et résultats de celle-ci ont été transmises à la Cnav avec la volonté de lancer un plan de déploiement permettant la généralisation de cette démarche à d'autres caisses locales.

Au **niveau national**, nos recherches nous ont conduits à la fois à discuter de façon approfondie avec certains interlocuteurs dans le cadre de l'outil conventionnel, et à développer des liens avec d'autres organismes que ceux impliqués dans le financement de notre projet. D'une part, nous avons échangé de façon suivie avec plusieurs responsables des **négociations conventionnelles** dans différentes branches, afin de leur suggérer des leviers de verdissement à introduire dans les différentes Cog discutées à la fin de l'année 2022. Ce faisant, nous avons eu un rôle normatif et non seulement positif. D'autre part, nous sommes en lien régulier avec la direction MiRe de la **Drees** (en particulier par l'intermédiaire de Valentin Berthou), qui a lancé un appel à projets de recherche afin d'approfondir cette thématique du lien entre protection sociale et environnement. Ces recherches ultérieures, qui pourraient être complétées par l'arrivée d'autres acteurs comme l'Ademe dans l'arène de discussions, permettront, nous l'espérons, d'aller plus loin dans la perspective d'une protection sociale plus écologique. Toujours au niveau national, soulignons par ailleurs le programme "**Cap vers la sobriété**" lancé récemment par l'Ucanss et ayant pour but de former les 150 000 agents de la Sécurité sociale vers la transition écologique et énergétique. Ce module d'*e-learning* interactif et relativement court a pour but de sensibiliser et d'engager ces salariés du tertiaire vers une diminution de leur consommation d'énergie, afin de réaliser des économies de fluides mais également des économies budgétaires<sup>32</sup>.

---

<sup>32</sup> Comme l'explique Sébastien Barré, directeur délégué de l'Ucanss, dans cette vidéo : <https://www.dailymotion.com/video/x8j1xao>. D'après lui, la consommation d'énergie de la Sécurité sociale dans son ensemble est actuellement de 62 millions d'euros annuellement, et il faudrait tendre vers un objectif de réduction de cette consommation *a minima* de 10%. L'argent économisé par ce biais pourra être utilisé pour la rénovation thermique des bâtiments utilisés par la Sécurité sociale, créant ainsi un cercle vertueux.

Enfin, au **niveau international**, un réseau de recherche et d'acteurs internationaux tels que les banques de développement, l'OIT, le Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD) ainsi que des chercheurs est en train de se structurer autour de la thématique "social protection and climate change". Ce groupe a vocation à pouvoir structurer une veille sur le sujet, organiser des événements dans le cadre des Conférences des Parties (COP), fournir un support de réflexion pour une plus grande inclusion de cette thématique dans les prochains travaux du Groupe d'experts Intergouvernemental sur l'Évolution du Climat (GIEC). Ce groupe de travail a été ensuite divisé pour travailler trois sous-axes autour des questions de l'atténuation, de l'adaptation et du financement<sup>33</sup>.

---

<sup>33</sup> Plus d'informations sont disponibles sur le site web du groupe auquel participe Alexandre Berthe pour l'équipe ProS+Eco : <https://socialprotection.org/connect/communities/social-protection-and-climate-change>.

## Conclusion générale

Le projet de recherche ProS+Eco contribue à **identifier les pressions environnementales exercées par les différentes activités associées à la protection sociale**, et à mettre en avant des **leviers d'action potentiels**. Reposant sur une méthodologie mixte (à la fois quantitative et qualitative), interdisciplinaire (issue de l'économie, de la sociologie et du droit) et inscrite dans une visée à la fois théorique et opérationnelle, il apporte une pierre à l'édifice d'une protection sociale plus écologique à l'avenir.

Les cinq chapitres de ce rapport final n'épuisent évidemment pas la question de la construction d'un système de protection sociale plus écologique, et d'autres recherches doivent être menées dans le futur. On pense notamment à des recherches plus ciblées sur certaines catégories de professionnels, portant par exemple sur l'arbitrage à effectuer entre téléconsultation et consultation en cabinet, ou sur certains territoires, comme sur la façon dont la Sécurité sociale peut accompagner la diminution de la prolifération des algues vertes en Bretagne.

Ce rapport final s'accompagne de la **diffusion de travaux de recherche scientifiques** par les membres de l'équipe. Plusieurs **articles de recherche** sont ainsi en cours de rédaction et ont vocation à être publiés dans les prochains mois, pour enrichir la littérature francophone et anglophone existante sur la question du rapport entre protection sociale et environnement et pour contribuer à structurer la communauté de recherche française et internationale travaillant sur cette thématique. Ils portent sur l'approche théorique de notre objet d'étude et les différents liens identifiés entre protection sociale et environnement ; sur la confrontation d'une double contrainte, celle de la fin du monde et celle de la fin du mois ; sur la gouvernance de la Sécurité sociale et la difficile inscription de la question environnementale à l'agenda de celle-ci ; sur la gestion des données numériques de la Sécurité sociale ; sur le secteur des transports sanitaires. Ces travaux feront l'objet de plusieurs **présentations dans des conférences, des séminaires ou des colloques** internationaux et nationaux à partir de l'été 2023.

Enfin, des **travaux à dimension internationale** impliquant des membres de l'équipe ProS+Eco sont en cours (groupe de travail "Climate change and social protection" piloté par l'International Labor Organization - ILO - ou *workshop* organisé par l'Agence française de développement - AFD), puisque ces questions sont pertinentes dans tous les pays, y compris ceux en développement.

## Bibliographie

Ademe (2020a). Marchés et emplois concourant à la transition énergétique dans le secteur des énergies renouvelables et de récupération, Situation 2016-2018, Perspective 2019, Objectifs 2023. 174 p.

Ademe (2020b). Économie circulaire et emplois dans les Hauts de France, Synthèse de l'étude.

Akerlof, G.A. (1970). The Market for “Lemons”: Quality Uncertainty and the Market Mechanism. *The Quarterly Journal of Economics*, 84(3), 488–500.

Akerlof, G.A. (2020). Sins of Omission and the Practice of Economics. *Journal of Economic Literature*, 58(2), 405-18.

Allenbach, D. & Pereira, O. (2015). Analyse de la demande de transport des patients dialysés en Lorraine, *Santé Publique*, p. 155-216.

Assurance Maladie (2018) *Dépenses en date de remboursement* [Base de données]

Babet, C. & Margontier, S. (2017). « Les professions de l'économie verte », *Dares Analyses*, n° 3, p. 1-8.

Baiocchi, G., Minx, J., & Hubacek, K. (2010). The impact of social factors and consumer behavior on carbon dioxide emissions in the United Kingdom: A regression based on input– output and geodemographic consumer segmentation data, *Journal of Industrial Ecology*, 14(1), 50-72.

Barbier, J-C., Zemmour, M., & Théret, B. (2021). *Le système français de protection sociale*, Paris, La Découverte.

Barrère C., Barthélemy D., Nieddu M., Vivien F.-D. (dir). (2005). *Réinventer le patrimoine. De la culture à l'économie, une nouvelle pensée du patrimoine*, Paris, L'Harmattan.

Béal, V., Epstein, R. & Pinson, G. (2015). La circulation croisée: Modèles, labels et bonnes pratiques dans les rapports centre-périphérie. *Gouvernement et action publique*, OL4, p.103-127.

Bergeron, H., Castel, P. & Dubuisson-Quellier, S. (2014). Gouverner par les labels: Une comparaison des politiques de l'obésité et de la consommation durable. *Gouvernement et action publique*, OL3, 7-31.

Berns, T. (2009). *Gouverner sans gouverner. Une archéologie politique de la statistique*. Paris, PUF.

Berthe, A. & Elie, L. (2015). Mechanisms explaining the impact of economic inequality on environmental deterioration, *Ecological Economics*, 116, 191–200.

Berthe, A., Ferrari, S. (2015). « Inégalités environnementales ». In: Bourg, D., Papaux, A. (Eds.), *Dictionnaire de La Pensée écologique*. PUF, Paris, pp. 561-565.

Berthe, A., Turquet, P., Huynh, T. (2022). Just transition in Southeast Asia: Exploring the links between social protection and environmental policies, *AFD research papers*.

BIT (2019). *Des compétences pour un avenir plus respectueux de l'environnement. Difficultés émergentes et facteurs propices à une transition juste*. Développement des compétences pour l'emploi. Note d'orientation pour les politiques.

Bontems, P. & Rotillon, G. (2013). *L'économie de l'environnement*. Paris, La Découverte.

Borraz, O. (2004). Les normes - instruments dépolitisés de l'action publique. *Gouverner par les instruments*. Presses de Sciences Po.

Bortzmeyer, M. (2021). Prendre en compte les enjeux environnementaux et de durabilité dans la formation initiale et continue. Un point de vue depuis le ministère de la transition écologique. *Revue française d'administration publique*, 179, 639-656.

Boubal, C. (2018). *Des savoirs sans effet : l'espace controversé de la nutrition*. Thèse de doctorat de Sciences Po. Paris.

Boulding, K.E. (1966). The Economics of the Coming Spaceship Earth in *Environmental Quality in a Growing Economy*, edited by Henry Jarrett. Baltimore: Johns Hopkins University Press.

Bourges, B., Margontier, S. & Nauroy, F. (2020). *Nouveau périmètre des activités de l'économie verte*. Observatoire national des emplois et des métiers de l'économie verte, Commissariat général au développement durable.

Boxenbaum, E & Georg, S. (2020). The role of standards and exemplars in consolidating labels for sustainable construction. *Labelling the Economy: Qualities and Values in Contemporary Markets*, p. 125-150.

Brohé, A. (2013). *La comptabilité carbone*. Paris, La Découverte.

Bruno, I. et Didier, E. (2013). *Benchmarking. L'État sous pression statistique*. Paris, Zones.

Bruno, I. (2015). Défaire l'arbitraire des faits. De l'art de gouverner (et de résister) par les "données probantes". *Revue Française de Socio-Économie*, n° 2, p.213-227.

Callon, M., Y. Millo & F. Muniesa. (2007). *Market Devices*. Oxford : Blackwell.

Cereq (2022). « Normes environnementales : quels effets sur le travail et les formations ? », *Cereq Bref*, n° 432, Décembre 2022, 4 p.

Chevrollier, G. & Houllegatte, J-M. (2020). Rapport d'information fait au nom de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable. n° 555 (2019-2020).

Chancel, L. (2020). Les nouvelles questions sanitaires-sociales-écologiques : quelles transformations des risques ? comment mieux les prendre en compte ? *Actualité de la*

*Protection Sociale – Cycle 2019-20*. Conférence Protection sociale et crise environnementale : quelles interactions ? Paris.

Clément, M. et al. (2019). Les effets économiques de la fiscalité environnementale sur les ménages et les entreprises. Rapport particulier n°5 de la Cour des Comptes.

Commaille, J. (2014). Sociologie de l'action publique. Dans : Laurie Boussaguet éd., *Dictionnaire des politiques publiques: 4e édition précédée d'un nouvel avant-propos* (p. 599-607). Paris: Presses de Sciences Po.

Commissariat général au développement durable. (2019). “Présentation du concept des limites planétaires” sur <https://www.notre-environnement.gouv.fr/>.

Convention nationale des transporteurs sanitaires privés prévue à l'article L. 322-5-2 du Code de la sécurité sociale, 23 Mars 2003.

Cornu, G. (1987), *Vocabulaire juridique*, Association Henri Capitant, Paris, Presses Universitaires de France.

Coutrot, T. (2018). Enquête “Travail et bien-être psychologique”. Dares.

DARES (2017). « Travail et bien être psychologique ». Document d'étude, n°217, mars 2018.

Davis, S. J., Peters, G. P., & Caldeira, K. (2011). The supply chain of CO2 emissions. *Proceedings of the National Academy of Sciences*, 108(45), 18554-18559.

Deldrève, V. (2011). Préservation de l'environnement littoral et inégalités écologiques: L'exemple du Touquet-Paris-Plage. *Espaces et sociétés*, 144-145, 173-187.

Deldrève, V., Candau, J. & Noûs, C. (Dir.). (2021). Effort environnemental et équité : Les politiques publiques de l'eau et de la biodiversité en France. Peter Lang, 529 p.

Desrosières, A. (2008). Pour une politique des outils du savoir : le cas de la statistique, Bergen, Communication à la conférence “Politics and knowledge in times of the expert”.

Desrosières, A. (2008), *L'argument statistique II. Gouverner par les nombres*, Paris, Mines ParisTech.

Deltour, F. (2016). Les équipementiers TIC et l'environnement : analyser les priorités managériales dans la production d'éco-TIC. *Revue de l'organisation responsable*, 11, 64-73.

Disegni, A. et al. (2020). Pour une Sécurité sociale et écologique. *Regards*, 58, 167-177.

Drees (2020). La protection sociale en France et en Europe en 2018 - Résultats des comptes de la protection sociale, Panorama de la Drees.

Drees (2020). *Les comptes de la Sécurité Sociale* [Base de données], Drees.

Drouilleau-Gay, F. & Legardez, A. (dir.). (2020). *Travail, formation et éducation au temps des transitions écologiques*. Céreq et Octarès.

Duluc, M-F. (2013). Transports sanitaires non urgents à la charge de l'établissement , Le marché public : un outil pour encadrer la prestation et mieux en contrôler les coûts. EHESP.

Duncan, J. & Duncan, N. (2001). « The Aestheticization of the Politics of Landscape Preservation », *Annals of the Association of American Geographers*, 91 (2), pp. 387-409.

Elbaum, M. (2009), « Les indicateurs de performance en matière de politiques sociales. Quel sens pour l'action publique ? », *Revue de l'OFCE*, 2009/4 (n° 111), p. 39-80.

Elbaum, M. (2011). Économie politique de la protection sociale. Presses Universitaires de France.

Elbaum, M. (2022). La protection sociale française est-elle en capacité de répondre à la montée des risques environnementaux et aux implications de la transition écologique ? Sciences Po - OFCE Working paper, n° 17/2022.

Elie, L. (2017). *Diversité des capitalismes et dispositifs institutionnels environnementaux*. Thèse de doctorat, Université de Bordeaux.

France Stratégie. (2022). Inégalités environnementales et sociales se superposent-elles ? Note d'analyse n°112.

Frances, J. & Tricoire, A. (2016). Rénover plus vert : les obstacles à la « montée en compétences » des artisans du bâtiment. *Formation emploi*, 135, 93-114.

Funtowicz, S. & Ravetz, J. (2003). Post-normal science, International Society for Ecological Economics (ed.), *Online Encyclopedia of Ecological Economics*.

Gadrey, J. (2015), *Adieu à la croissance*, Les Petits Matins, 3e édition révisée.

Gangneux, J.-P., H. Morel, F.X. Blanc, P. Bonniaud, G. Boza, A. Briault, J. Brouard, D. Charpin, C. Chenivresse, H. Colas, A. Cottureau, G. Dalampira, F. De Blay, X. Debeillex, P. Dumont, K. Elchehaded, M. Fayon, S. Fry, E. Hullo, A. Leblanc, J. Letreut, A. Magnan, G. Mahay, J.M. Perotin-Collard, H. Pegliasco, I. Pin, C. Pison, N. Rossignoli, V. Siao Him Fa, H. Ziani Bey, L. Com-Ruelle, J. Morcet, E. Oger, P. Le Cann, Évaluation multicentrique et randomisée de l'impact des conseillers en environnement intérieur sur le contrôle de l'asthme : l'étude ECENVIR, *Revue Française d'Allergologie*, Volume 62, Issue 3, 2022, 330-331.

Gerbeau, A. (2018). Chapitre 4. Innovations majeures de l'ingénierie logistique des hôpitaux. Dans : François Langevin éd., *Architecture et ingénierie à l'hôpital: Le défi de l'avenir* (p. 49-56). Rennes: Presses de l'EHESP.

Godet, M. & Durance, P. (2011). *La prospective stratégique: Pour les entreprises et les territoires*. Paris, Dunod.

Gough, I. (2013). Climate Change, Social Policy and Global Governance, *Journal of International and Comparative Social Policy*, 29, n°3, p.185 - 203.

Guillossou, G. (2020). Synthèse : Voitures électriques et santé : état des connaissances. *Environnement, Risques & Santé*.

Heede, R. (2014). Tracing anthropogenic carbon dioxide and methane emissions to fossil fuel and cement producers, 1854–2010. *Climatic change*, 122(1), 229-241.

Henneguelle, A. & Jatteau, A. (2021). *Sociologie de la quantification*, Paris, La Découverte.

Henson, S. & Reardon, T. (2005). Private agri-food standards: Implications for food policy and the agri-food system. *Food Policy*, vol. 30, issue 3, 241-253.

Hibou, B. (2012). *La bureaucratisation du monde à l'ère néolibérale*. Paris, La Découverte, collection Cahiers libres.

Honta, M. & Illivi, F. (2017). L'accès de tous à la pratique sportive : l'État local en action. *Revue française d'administration publique*, 164, 873-886.

ILO (2015). Guidelines for a Just Transition Towards Environmentally Sustainable Economies and Societies for All. Geneva: International Labour Organization.

INRAE (2020). "One Health, une seule santé pour la Terre, les animaux et les hommes". Disponible en ligne : <https://www.inrae.fr/alimentation-sante-globale/one-health-seule-sante>.

Jany-Catrice, F. (2013). De l'évaluation des politiques publiques à la « performance totale ». *Économie et institutions*, 18-19.

Jatteau, A. (2013). *Les expérimentations aléatoires en économie*. La Découverte, pp.128.

Jevons W. S. (1865). "The Coal Question; An Inquiry Concerning the Progress of the Nation, and the Probable Exhaustion of Our Coal Mines," London: Macmillan and Co..

Kalaora, B. (1998). *Au-delà de la nature l'environnement : l'observation sociale de l'environnement*.

Kessler, F. (2022). *Droit de la protection sociale*. Paris, Dalloz, 964 p.

Lascoumes, P. & Le Galès, P. (2005). *Gouverner par les instruments*. Presses de Sciences Po.

Laurent, B. & Mallard, A. (dir.). (2020). *Labelling the Economy: Qualities and Values in Contemporary Markets*, Palgrave Macmillan, Singapour, 300 p.

Laurent, E. (2011). Issues in environmental justice within the European Union, *Ecological Economics*, 70 (11), p.1846-1853.

Laurent, E. (2011). *Social-Écologie*, Paris, Flammarion.

Laurent, E. (2020). *Et si la santé guidait le monde ? L'espérance de vie vaut mieux que la croissance*, Paris, Les Liens qui libèrent.

Laurent, E. (2021). Construire une protection sociale-écologique : le cas de la France face aux canicules. OFCE, Sciences Po.

Le Bouteillec, N., Kandil, L. & Solaz, A. (2014). L'accueil en crèche en France : quels enfants y ont accès ? *Population & Sociétés*, 514, 1-4.

Levaux, M-B. & Genty, B. (2015). L'emploi dans la transition écologique. Rapport du CESE.

Liénart, S. & Castiaux, A. (2012). Innovation et respect environnemental sont-ils compatibles ? Le cas du secteur des TIC. *Reflets et perspectives de la vie économique*, LI, 77-96.

MacKenzie, D. (2009). Making things the same: Gases, emission rights and the politics of carbon markets. *Accounting, Organizations and Society*, vol. 34, issue 3-4, 440-455.

Malerba, D. (2021). Climate Change. Dans : Esther Schüring et Markus Loewe (éds), *Handbook on social protection systems*, Elgar online publishing.

Martin, O. (2020). *L'empire des chiffres*. Armand Colin, Paris.

Marques, A., Rodrigues, J., Lenzen, M., & Domingos, T. (2012). Income-based environmental responsibility. *Ecological Economics*, 84, 57-65.

Méda, D. (2017). Repenser le travail et l'emploi par l'écologie. *Revue Projet*, 361, 51-59.

Melis, C., Wold, P., Bjørgen, K., & Moe, B. (2020). Norwegian Kindergarten Children's Knowledge about the Environmental Component of Sustainable Development. *Sustainability*, 12, 8037.

Mignot-Gérard, S. (2019). De la « bonne gestion » à la « performance ». Transformation des modes de pilotage étatique et recomposition du pouvoir des dirigeants universitaires de 1998 à 2011. *Revue française d'administration publique*, 169, 69-87.

Mission d'information sénatoriale (2022). Rapport d'information n°594 fait au nom de la mission d'information sénatoriale sur le thème « Protéger et accompagner les individus en construisant la sécurité sociale écologique du XXIème siècle ».

Moisset, P. (2022). « *La qualité de vie au travail dans l'accueil collectif de la petite enfance... Pour comprendre l'effet des labels qualité sur les pratiques et les vécus des professionnels* ». Rapport dans le cadre du projet « soutenir et accompagner la qualité d'accueil de la petite enfance par les démarches de certification : les apports singuliers de Label Vie.

Morel, S. (2018). De transporteurs à soigneurs ? Vers une segmentation du travail des ambulanciers privés français. *Sociologie du travail*, Vol. 60 - 1.

Moreso, E. (2017). Optimisation de la localisation et la configuration d'infrastructures de recharge pour une flotte de taxis électriques, Ecole Polytechnique, Montréal (Canada). ProQuest Dissertations Publishing.

Morvan, P. (2021). *Le droit de la Protection Sociale*, LexisNexis.

Muller, J.Z., (2018). *The Tyranny of Metrics*, Princeton, Princeton University Press.

Mutersbaught T., Klooster D., Renard M.-C. et Taylor P. (2005)., « Certifying Rural Spaces: Quality-Certified Products and Rural Governance », *Journal of Rural Studies*, 21, p. 381-388.

Ogien, A. (2010). La valeur sociale du chiffre. La quantification de l'action publique entre performance et démocratie, *Revue Française de Socio-Économie*, 5, p.19-40.

Organisation des Nations Unies (2023). "17 objectifs pour transformer notre monde" sur <https://www.un.org/sustainabledevelopment/fr/>.

Peters, G. P. (2008). From production-based to consumption-based national emission inventories. *Ecological economics*, 65(1), 13-23.

Petitdémange, E. (2017). Le transport non urgent des patients entre les hôpitaux de Montréal : un prototype pour l'automatisation du choix du transport et de l'accompagnement. Ecole Polytechnique, Montréal (Canada). ProQuest Dissertations Publishing.

Petit, N. & Ducrocq, C. (2017). Calcul des coûts d'un service de transport hospitalier en TDABC. *Gestion et management public*, 5(3), 59-81.

Pichonnaz, L. (2011). La difficile reconnaissance des compétences des ambulanciers : entre care, cure et force physique. *Travailler*, 26, 17-33.

Piketty, T. (2015). *L'économie des inégalités*. Paris, La Découverte.

Porter, T.M. (1995). *Trust in numbers: the pursuit of objectivity in science and public life*. Princeton, Princeton University Press.

Pottier, A., Combet, E., Cayla, J., de Lauretis, S. & Nadaud, F. (2020). Qui émet du CO2 ? Panorama critique des inégalités écologiques en France. *Revue de l'OFCE*, 169, 73-132.

Pottier, A. (2022). Expenditure elasticity and income elasticity of GHG emissions: A survey of literature on household carbon footprint. *Ecological Economics*, 192, 107251.

Rapports Charges et Produits de l'Assurance Maladie (2019 ; 2020 ; 2021).

Rapport d'information n°2392 rédigé par la Commission des Affaires Sociales en conclusion des travaux de la mission d'évaluation et de contrôle des lois de financement de la sécurité sociale sur le transport de patients (2014).

Rapport au Parlement relatif à l'expérimentation des hébergements temporaires non médicalisés pour patients (2020).

Raworth, K. (2012). A Safe and Just Space for Humanity, *Oxfam Discussion Paper*.

Report of the World Commission on Environment and Development : "Our Common Future" (1987).

Rodet, D. (2012). Des dispositifs de jugement pour et par les consommateurs : Les systèmes participatifs de garantie du commerce équitable, de l'agriculture biologique et des Amap. *Revue Française de Socio-Économie*, 10, 199-217.

Rodet, D. (2013). *Une production engagée : sociologie des labels, chartes et systèmes participatifs de l'économie solidaire*.

Sénac, R. (2015). *L'égalité sous conditions: Genre, parité, diversité*. Presses de Sciences Po.

Shift Project. (2020). Rapport "Déployer la sobriété numérique".

Shift Project. (2021). Rapport "Décarboner la santé pour soigner durablement".

Spence, M. (1973). Job Market Signaling, *The Quarterly Journal of Economics*, Volume 87, Issue 3, p. 355–374.

Steffen, W. & al. (2011). The anthropocene: from global change to planetary stewardship. *Ambio*, 40(7), 739–761.

Steffen, W. & al. (2015). Sustainability. Planetary boundaries: guiding human development on a changing planet. *Science* (New York, N.Y.), 347(6223).

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

Sulzer, E. (2022). La responsabilité sociétale des entreprises face à la transition écologique. *Céreq Bref*, 430, 1-4.

Supiot, A. (2015). *La gouvernance par les nombres, Cours au Collège de France (2012-2014)*, Paris, Fayard.

Thévenon, O. (2016). L'accueil de la petite enfance en France et dans les pays de l'OCDE : une politique d'investissement social ? *Revue française des affaires sociales*, 163-188.

Tukker, A., Pollitt, H., & Henkemans, M. (2020). Consumption-based carbon accounting: sense and sensibility. *Climate Policy*, 20(sup1), 1-13.

Ucanss. (2022). L'emploi à la Sécurité Sociale.

Van der Bergh, J.C. (2001). Ecological Economics: Themes, Approaches, and Differences with Environmental Economics. *Regional Environmental Change*, 2, 13-23.

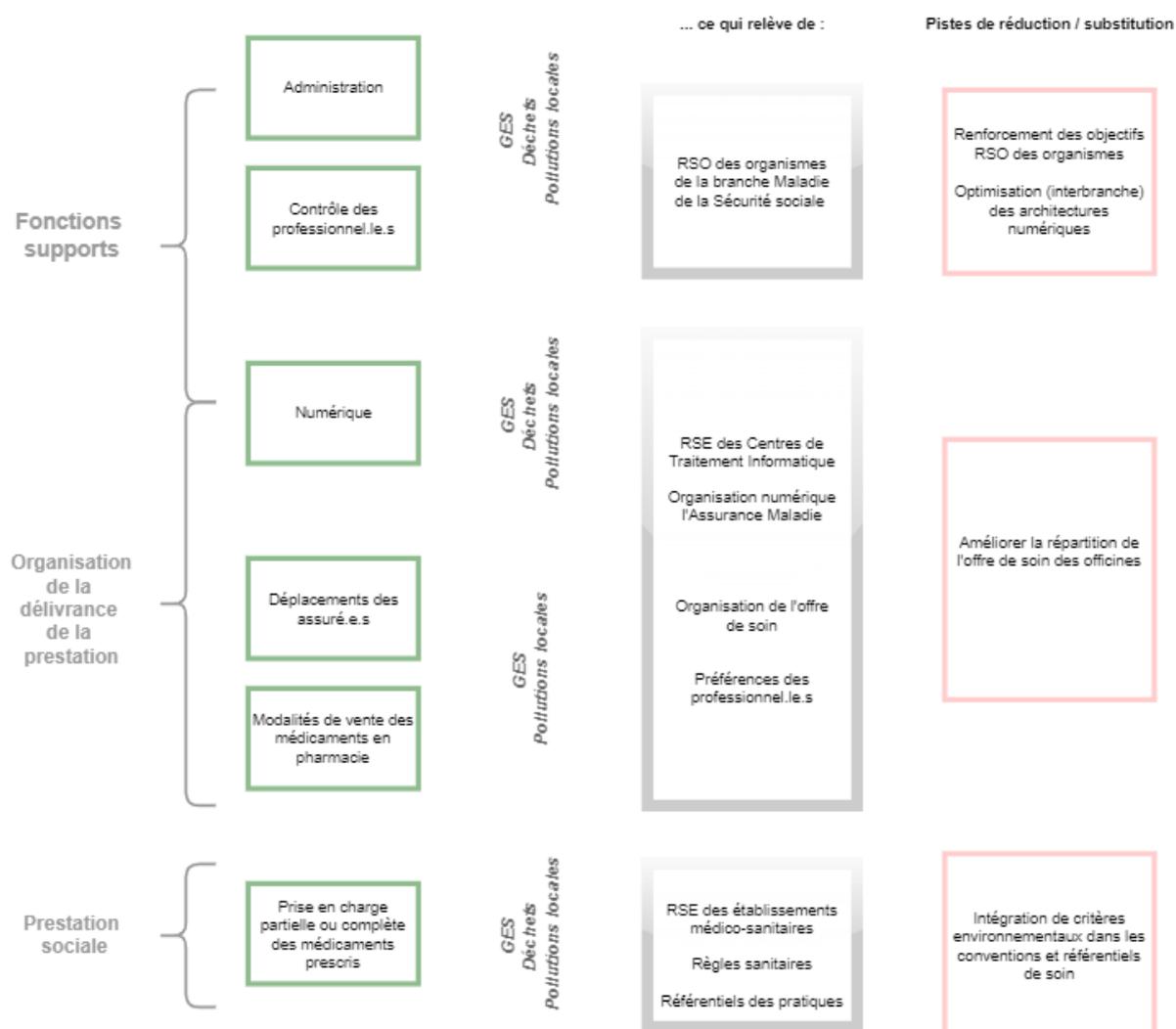
Viennot, M. (2020). Notre modèle de protection sociale est-il soutenable?. *Regards*, (2), 85-94.

Vigneron, J. & Patingre, J-F. (dir.). (2001). *Éco-conception : concept, méthodes, outils, guides et perspectives*. Paris : Economica.

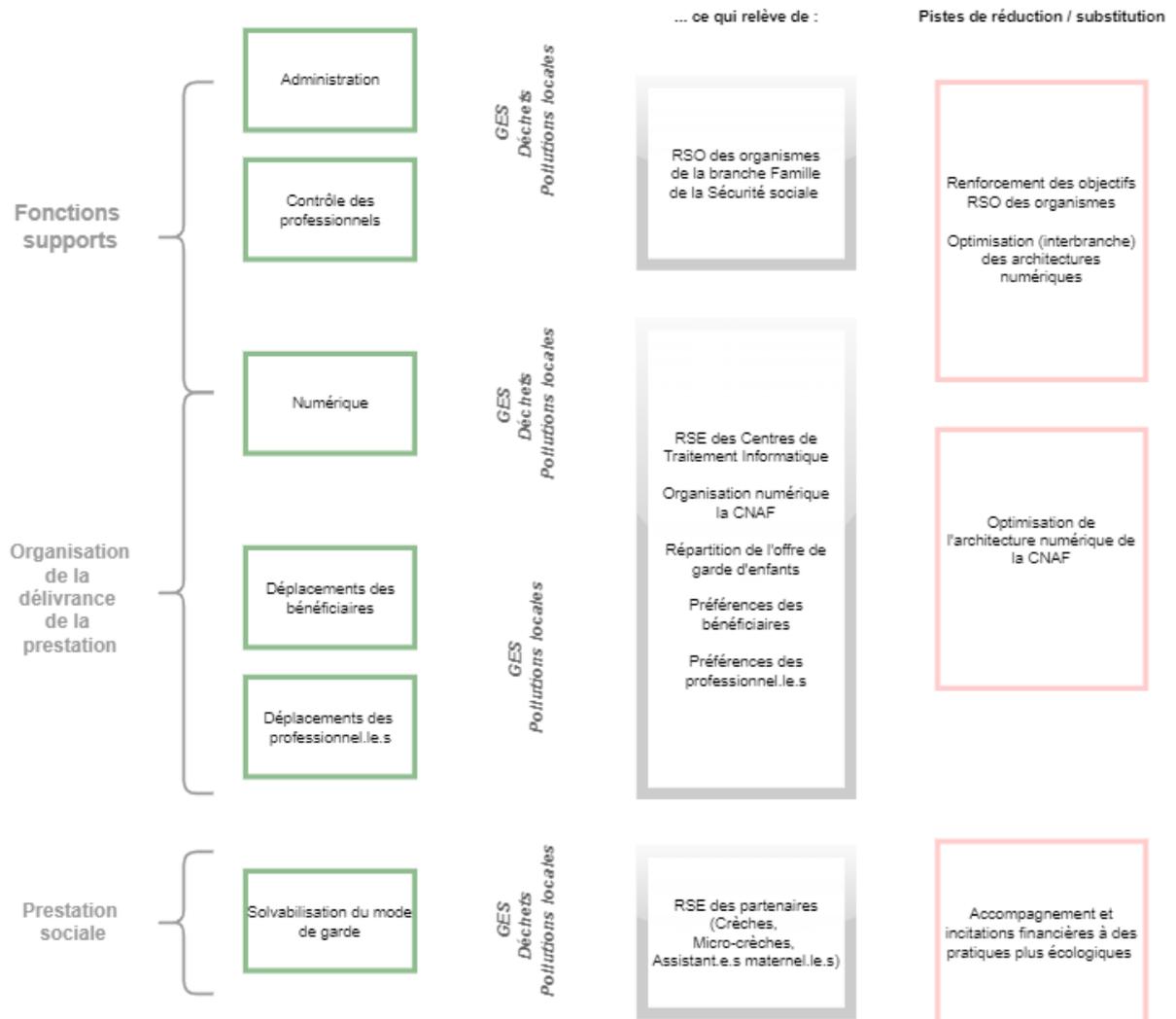
## **Annexes**

## Annexe 1 - Exemples de “Fiche prestation”

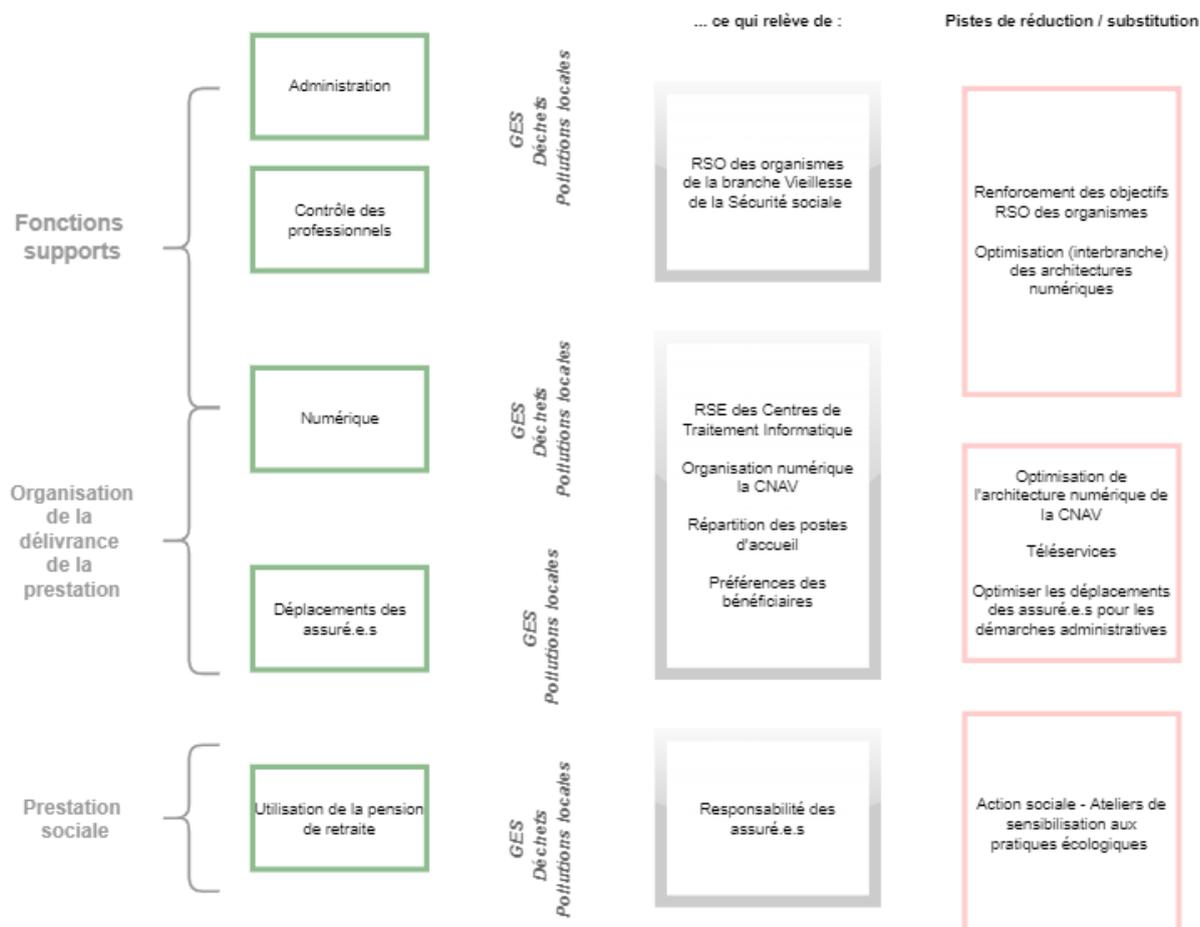
### Annexe 1-1 : Solvabilisation des médicaments



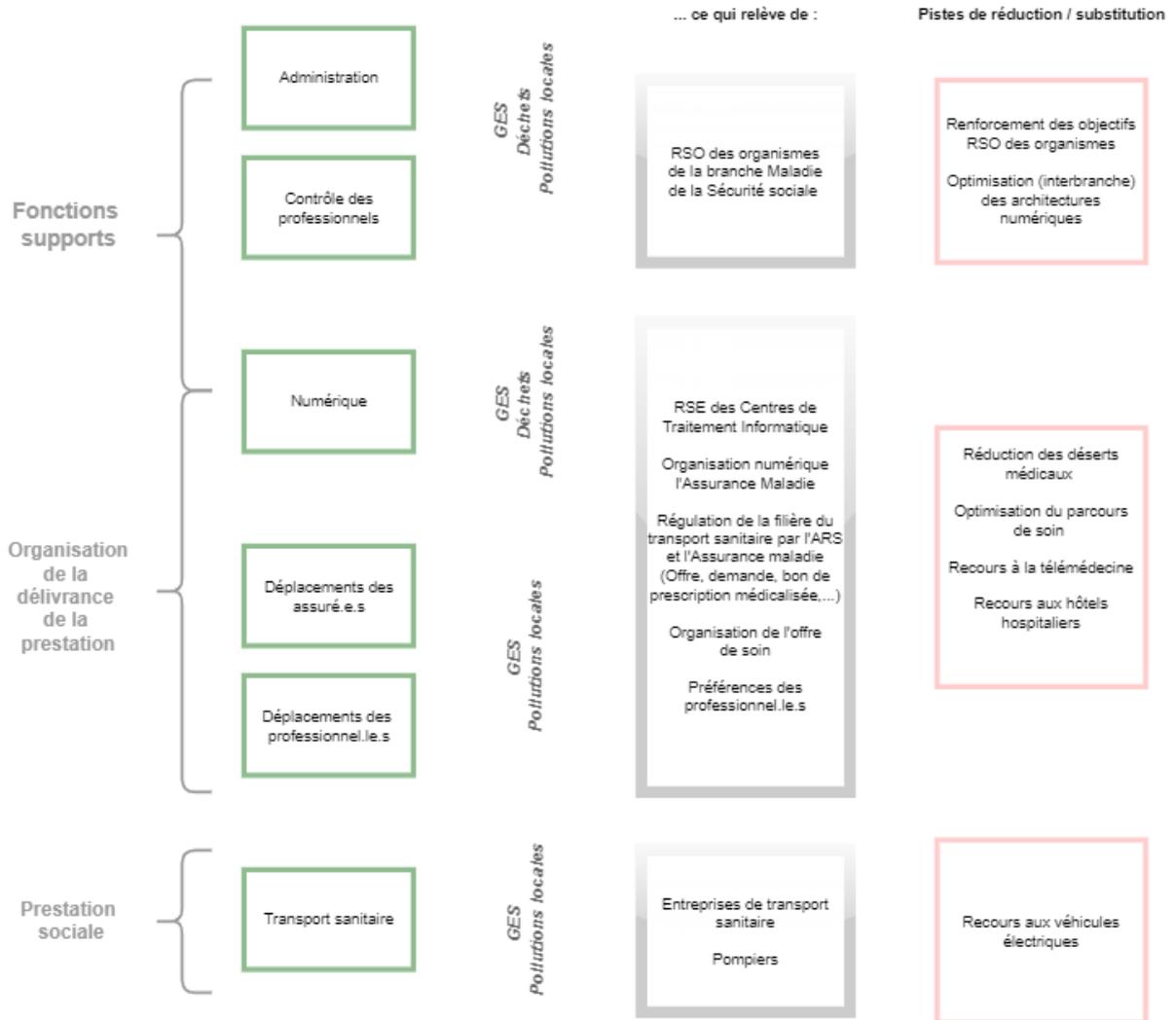
## Annexe 1-2 : Prise en charge du mode de garde



## Annexe 1-3 : Pension de retraite



## Annexe 1-4 : Transport sanitaire



## Annexe 2 - Fiches synthétiques pour les acteurs

### Annexe 2-1 : Solvabilisation des soins hospitaliers et des cliniques privées

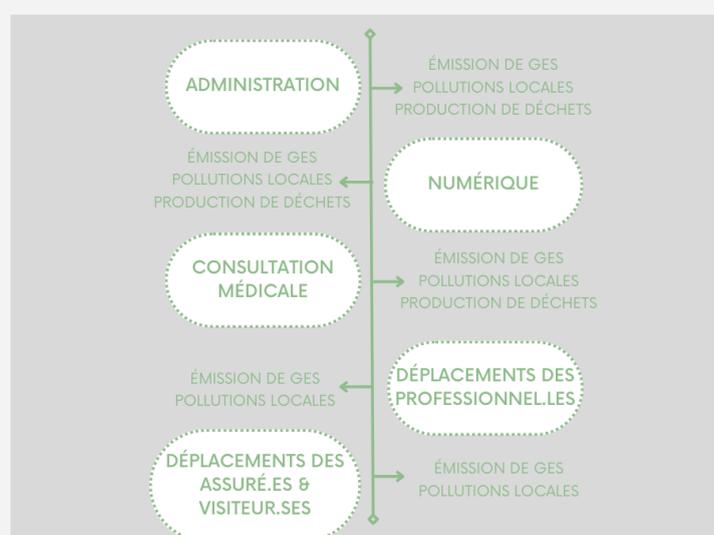
# BRANCHE MALADIE & AT-MP

Solvabilisation des soins hospitaliers et des cliniques privées

#### VOLUME FINANCIER

83,654 milliards d'euros en 2018\*

#### QUELLES SONT LES PRESSIONS ENVIRONNEMENTALES ?



#### AVEC QUI ?

- ASSURANCE MALADIE
- AT-MP
- PROFESSIONNELLES DE SANTÉ
- ÉTABLISSEMENTS DE SANTÉ (PRIVÉS ET PUBLICS)
- ASSURÉ.ES
- ARS
- DSI BRANCHE MALADIE

#### EMPREINTE CARBONE

7,745 MtCO<sub>2</sub>\*

#### COMMENT VERDIR ?

##### EN PLUS DES PROPOSITIONS TRANSVERSALES ...

- **Proposition 12** : Organiser l'offre géographique de soin à l'aune des enjeux environnementaux.
- **Proposition 16** : Tester de nouveaux dispositifs et assurer leur suivi via des expérimentations sur des critères environnementaux.
- **Proposition 17** : S'appuyer, en coordination avec la Direction de la Sécurité Sociale (DSS) et les acteurs concernés, sur les conventions et la vie conventionnelle pour faire évoluer le secteur.

Références  
\*: A partir de la base de données "Les comptes de la sécurité sociale" de la DREES  
\*\* : En 2018, à partir des travaux du Shift Project (2021)

## Annexe 2-2 : Solvabilisation des Ehpa / Ehpap

# BRANCHES VIEILLESSE-AUTONOMIE

Solvabilisation des services rendus par les EHPA et EHPAD

### VOLUME FINANCIER

10,261 milliards d'euros en 2018\*

### QUELLES SONT LES PRESSIONS ENVIRONNEMENTALES ?



### AVEC QUI ?

- ASSURANCE MALADIE
- CNAV
- CNSA
- DSI Sécurité sociale
- ARS
- EHPA ET EHPAD
- ASSURÉS

### EMPREINTE CARBONE

3,935 MtCO<sub>2</sub>\*\*

### COMMENT VERDIR ?

#### EN PLUS DES PROPOSITIONS TRANSVERSALES ...

- **Proposition 28** : Renforcer le conditionnement des Plans d'Aides à l'Investissement (PAI) dans les Ehpap (Établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes)
- **Proposition 29** : Inclure dans l'action sociale une enveloppe sur la dimension écologique, de manière directe avec des projets dits "verts", mais aussi en promouvant les valeurs de coopération et l'intergénérationnel.

Références  
\*: D'après la base de données "Les comptes de la sécurité sociale" de la DREES  
\*\*: D'après les données du Shift Project (2021)

## Annexe 2-3 : Prise en charge du mode de garde

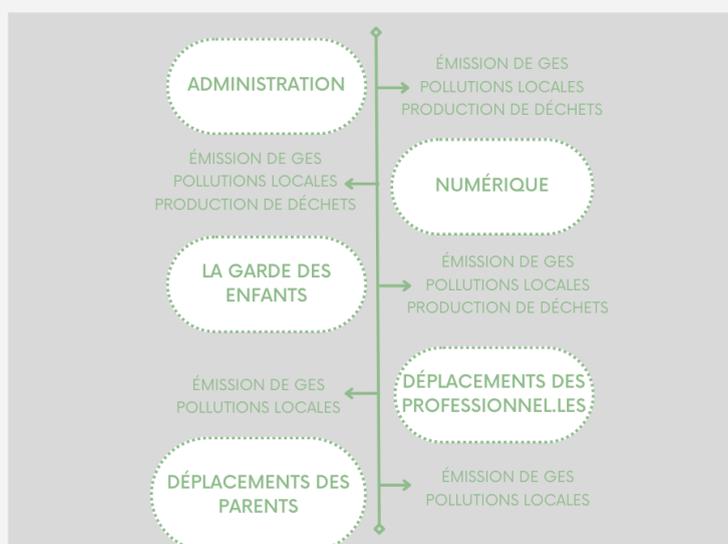
### BRANCHE FAMILLE

Prise en charge du mode de garde

#### VOLUME FINANCIER

7,63 milliards d'euros (Paje) & 6,331 milliards (Accueil des jeunes enfants) en 2018

#### QUELLES SONT LES PRESSIONS ENVIRONNEMENTALES ?



#### AVEC QUI ?

- CNAF
- CCMSA
- CRÈCHES
- ASSISTANT.ES MATERNELLES
- DSI Cnaf

#### EMPREINTE CARBONE

Manque d'information et / ou de données disponibles

#### COMMENT VERDIR ?

##### EN PLUS DES PROPOSITIONS TRANSVERSALES ...

- **Proposition 18** : Accompagner les établissements partenaires dans leur transition écologique.
- **Proposition 19** : Utiliser à plein les leviers de la sensibilisation des publics accueillis par les Caf et leurs partenaires
- **Proposition 23** : Inclure dans l'action sociale une enveloppe sur la dimension écologique, de manière directe avec des projets dits "verts", mais aussi en promouvant les valeurs de coopération et l'intergénérationnel.

### **Annexe 3 - Détails des enquêtes qualitatives réalisés depuis le démarrage du projet**

L'équipe de recherche a réalisé 41 entretiens au total.

<b>Branche</b>	<b>Interlocuteurs</b>	<b>Branche</b>	<b>Interlocuteurs</b>
Maladie (+AT-MP national)  <b>22 entretiens</b>	2 CPAM 9 Cnam 4 CTI 1 ARS 1 Fédération de transport sanitaire 2 entreprises de transport sanitaire 2 CHU 1 CTIP	Vieillesse (+ AT-MP local)  <b>5 entretiens</b>	2 Carsat 3 Cnav
Famille  <b>5 entretiens</b>	4 Cnaf 1 Label	Autonomie  <b>2 entretiens</b>	1 CNSA 1 Conseil départemental
CCMSA  <b>3 entretiens</b>	1 MSA 2 CCMSA	Nationaux et transverses  <b>4 entretiens</b>	1 DSS 1 Ucanss 1 HCFiPS 1 HCAAM-Irdes

Ces entretiens ont été complétés par **trois visites de site** dans le cadre de l'étude de cas sur le numérique. Notre équipe a eu l'opportunité de se rendre à Melun (février 2022), Strasbourg et Toulouse (mars 2022) afin de visiter les CTI de la branche Maladie situés dans ces différentes villes.

Les travaux présentés ici sont également basés sur les **séminaires** qui ont pu être réalisés (en septembre 2022 et mars 2023) avec des représentants des organismes nationaux, de l'EN3S et de la DSS.

## Annexe 4 - Présentation de l'équipe du projet

**Alix Barbier** est titulaire d'un master de recherche « Analyse des Problèmes Publics » de Sciences Po Rennes. Elle a produit au cours de sa formation plusieurs travaux en science politique et en sociologie des religions et intervient désormais comme ingénieure d'études sur différents projets de recherche, dont le projet ProS+Eco.

**Alexandre Berthe** est coordinateur du projet ProS+Eco avec Anaïs Henneguelle. Il est ingénieur agronome de l'Agrocampus Ouest et docteur en économie de l'Université de Bordeaux. Après avoir fait sa thèse sur les manières de mobiliser le concept d'inégalités environnementales en économie, il a été nommé maître de conférences à l'Université Paris Cité, avant de muter en 2019 pour rejoindre l'Université Rennes 2. Ses travaux de recherche portent principalement sur le lien entre les enjeux sociaux et environnementaux et notamment sur le nexus entre inégalité et environnement en économie écologique. Juste avant le projet ProS+Eco, il a travaillé sur le développement de la méthanisation agricole en France, la diversité des modèles économiques associés et les conséquences que cela pouvait avoir en matière de développement territorial, d'inégalités dans la profession agricole et plus globalement d'inégalités dans les territoires ruraux.

**Anaïs Henneguelle** est coordinatrice du projet ProS+Eco avec Alexandre Berthe. Elle est normalienne de l'École normale supérieure de Paris-Saclay et docteure de cette même grande école. Sa thèse, portant sur l'évaluation des politiques publiques relatives aux dispositifs de prévention de la récidive, a été qualifiée en économie et en sociologie. Elle a été nommée maîtresse de conférences à l'Université Rennes 2 en 2017. Ses travaux de recherche portent sur différents thèmes, principalement inscrits dans l'économie et la sociologie du droit et de la prison. Elle participe à de nombreuses recherches-actions visant à fournir des réponses à des questions opérationnelles (sur la transition écologique ou sur la mixité femmes-hommes en détention, par exemple). En parallèle du projet ProS+Eco, elle travaille sur la transition écologique et énergétique de l'Administration pénitentiaire française.

**Lucile Marchand** a été ingénieure de recherche sur le projet ProS+Eco et est à présent maîtresse de conférences à l'Université de Perpignan. Docteure en économie, ses travaux antérieurs ont cherché à déterminer les enjeux socioéconomiques de la transition socio-écologique dans les pays en développement et plus spécifiquement en Équateur.

**Carine Ollivier** est maîtresse de conférences en sociologie à l'Université Rennes 2. Spécialiste de sociologie des professions, de sociologie économique et de sociologie du travail et des organisations, elle a notamment travaillé sur les professionnels du bâtiment (comme les ingénieurs ou les économistes de la construction), sur les métiers de l'élevage et de l'assurance.

**Pascale Turquet** est professeure des universités en économie à l'Université Rennes 2. Ses travaux portent principalement sur les questions de protection sociale à l'échelle européenne et dans les pays du Sud-Est asiatique (notamment l'extension de la couverture maladie).