



Effacité des politiques publiques et comportements des ménages

Synthèse de conférence

Petit-déjeuner de la Chaire Gouvernance et Régulation

Université Paris Dauphine-PSL, 6 juin 2024



Dauphine | PSL 
CHAIRE GOUVERNANCE
ET RÉGULATION

Petit-déjeuner débat organisé par la Chaire Gouvernance et Régulation

Le 6 juin 2024



Synthèse n°90
Université Paris Dauphine-PSL

Efficacité des politiques publiques et comportements des ménages

Intervenants

Sébastien Delpont | Directeur, EnergieSprong France et Président, ESS Ressorts

Daniel Herrera | Maître de conférences en économie, Université Paris Dauphine-PSL

Solange Martin | Sociologue, Ademe

Modératrice

Christine Le Bihan-Graf | Associée, Hogan Lovells (Paris) LLP

Sommaire

« L'enfer est pavé de bonnes intentions ! » Anticiper les effets pervers des politiques publiques Daniel Herrera Maître de conférences en économie, Université Paris Dauphine-PSL.....	7
« Les humains ne sont pas des machines ! » Questionner la praticité et le dosage des politiques publiques Sébastien Delpont Directeur, EnergieSprong France et Président, ESS Ressorts.....	8
Articuler individuel et collectif, humain et non-humain Solange Martin Sociologue, Ademe.....	10
Échanges.....	12

Les politiques publiques s'efforcent de modifier les usages et d'infléchir les pratiques des consommateurs. Dans le cadre de la transition énergétique et climatique, cette ambition est au cœur de la réglementation et de l'évaluation de son efficacité. Toutefois, il arrive que les comportements résistent à la modification souhaitée ou que les effets de la réglementation sur les pratiques ne soient pas ceux que l'on anticipait initialement, ce qui réduit l'impact des mesures engagées.

« L'enfer est pavé de bonnes intentions ! » Anticiper les effets pervers des politiques publiques

**Daniel Herrera | Maître de conférences en économie,
Université Paris Dauphine-PSL**

Les politiques publiques peuvent avoir des effets inattendus, qu'ils soient positifs mais sans lien avec l'objectif visé, ou négatifs voire pervers, à l'opposé de ceux qui étaient attendus. Le pesticide DDT, par exemple, créé en 1939, a valu à son inventeur un prix Nobel, mais son utilisation massive a entraîné d'importantes conséquences sur la faune, la flore et la santé humaine.

L'anticipation est donc une notion clé. Dans l'environnement complexe dans lequel évoluent les décideurs, anticiper nécessite de comprendre ce qui pourrait engendrer des effets inattendus tant sur le plan social (création de dépendances vis-à-vis du système), que sur le plan économique (création de distorsions de concurrence) et sur le plan environnemental (incitation au contournement des mesures).

Or les exemples d'effets inattendus ne manquent pas, dans aucun de ces domaines !

En 1998, par exemple, la Colombie a introduit un système de circulation alternée parmi les plus contraignants au monde dans le but de réduire la congestion et la pollution. Cette mesure, d'abord temporaire, s'est pérennisée et a eu pour conséquence l'achat d'un deuxième véhicule par les ménages. En d'autres termes, elle a généré un effet pervers, lequel a eu des impacts néfastes. Sur le plan économique, cette mesure était plutôt équitable. Mais elle n'avait pas été suffisamment pensée du point de vue de la réaction des consommateurs.

Une solution aurait consisté à effectuer une analyse coûts/bénéfices *ex ante*. De façon plus générale, cela conduit à réfléchir à la mesure des politiques publiques. Il aurait également fallu prévoir une flexibilité, permettant une adaptation au fur et à mesure de l'implémentation de la politique, avec une évaluation des coûts/bénéfices *ex post*.

« Les humains ne sont pas des machines ! » Questionner la praticité et le dosage des politiques publiques

Sébastien Delpont | Directeur, EnergieSprong France et Président, ESS Ressorts

EnergieSprong est une démarche visant à accélérer la rénovation énergétique des logements, étant entendu que les bâtiments sont responsables de 40 % des émissions de gaz à effet de serre de l'UE. Dans ce domaine, comme dans d'autres, les acteurs – publics et privés – doivent changer leurs manières de faire pour accompagner la transition.

Trois typologies de secteurs sont à distinguer. Dans les secteurs très centralisés, faire évoluer quelques dizaines d'acteurs suffit à faire évoluer le marché. C'est le cas de la filière aéronautique, par exemple. Dans le deuxième type de secteur, comme les réseaux de chaleur ou le système de gestion des déchets, engager la transition impose de faire évoluer des centaines d'agents économiques – en l'occurrence les collectivités locales. Quant aux secteurs de la troisième catégorie, ils sont constitués de millions d'acteurs. C'est le cas du bâtiment ou de l'agriculture. Il faut faire évoluer ces millions d'agents, tant sur le plan de la demande que sur celui de l'offre.

De fait, le dosage des politiques publiques ne saurait être le même selon les secteurs.

Différentes natures d'actions doivent aussi être engagées : des mesures à mises en œuvre à court terme de sobriété relevant des seuls usages (porter un col roulé, installer des thermostats), des mesures à mise en œuvre long terme relatives aux infrastructures, (construire une filière hydrogène ou des lignes TGV), mais aussi des mesures mise en œuvre à moyen terme. Or ces dernières sont trop souvent oubliées. Ce sont celles qui relèvent d'un choix individuel d'investissement, comme la rénovation d'un logement.

Il est crucial de comprendre que les politiques publiques ont aussi pour rôle de changer les décisions d'investissement de millions de décideurs décentralisés, ce qu'elles ont historiquement peiné à faire.

Cela implique de prendre en compte la dimension émotionnelle d'une décision de rénovation de son habitation, mais aussi de penser la mesure des politiques publiques d'efficacité énergétique: le raisonnement selon lequel le fait que les individus ne demandent pas les subventions à la rénovation auxquelles ils ont le droit signifie qu'il faut abandonner les politiques de rénovation est erroné. La véritable question à se poser est celle de la pertinence des incitations décidées. En l'occurrence, engager une transition massive nécessite un dosage des politiques publiques, de type carotte/bâton, signal prix/signal norme ou soutien à l'offre/soutien à la demande.

Or le soutien à l'offre dans la rénovation des logements est un large impensé des politiques publiques et celui à l'intermédiation entre l'offre et la demande en est à ses premières heures.

En matière de rénovation des logements, par exemple, les politiques sont centrées sur la demande, au travers de subventions. En parallèle, aucun plan de financement d'usines d'isolants et des solutions industrielles d'efficacité énergétique, comme cela existe pour les batteries électriques, n'est prévu pour soutenir l'offre. Faire émerger des champions industriels de la rénovation devrait pourtant être une priorité des politiques publiques dans ce domaine, à l'échelle nationale comme à l'échelle européenne. Cela passe par la réhabilitation du moyen terme : un plan de massification de la rénovation pourrait avoir des effets à cinq ans. Pourtant, alors qu'il existe une programmation pluriannuelle de production d'énergie, il n'en existe pas pour l'efficacité énergétique.

Par ailleurs, quand il y a de l'humain, il faut faire de la sociologie – là encore, le dosage des politiques publiques est crucial. Cinq types d'individus peuvent être identifiés : les «écologes bobos» (sensibles au message climatique), les « radins » (prêts à rénover pour payer moins cher), les « fans de déco » (prêts à rénover pour rester dans la tendance et utiliser des peintures innovantes), les «patriotes» (prêts à rénover pour la souveraineté énergétique) et les « incurables ». Les politiques publiques doivent s'adresser à chacune de ces catégories, dans une démarche de marketing : les politiques d'efficacité énergétique ne peuvent pas être les mêmes dans l'industrie que dans le bâtiment.

Aux États-Unis, un phénomène de « contagion solaire » a été observé : l'installation soudaine de panneaux solaires dans tout un quartier est irrationnelle économiquement mais émotive, pour faire comme ses voisins. Cet exemple montre combien il est intéressant de réfléchir à des politiques publiques de promotion de dynamiques communautaires.

Enfin, l'effet de la rénovation énergétique sur la santé est puissant : quand on chauffe son logement à 20 degrés plutôt qu'à 12, on tombe quatre fois moins malade – ce qui limite du même coup les coûts pour la Sécurité sociale. Soit l'on considère que la politique publique de promotion de l'efficacité énergétique n'est globalement pas assez performante, soit on l'évalue au regard de son bénéfice pour la santé des publics les plus fragiles et précaires. Cette part de l'effet rebond est directement liée à la dimension comportementale. Elle pose aussi la question des indicateurs utilisés pour mesurer l'efficacité énergétique : le kilowattheure ou le diagnostic de performance énergétique (DPE) ne sont pas toujours les bons indicateurs. Le DPE, par exemple, n'intègre pas la surface : il y a plus de pauvreté énergétique dans des bâtiments de classe C ou D de 100 mètres carrés que dans des passoires énergétiques de 30 mètres carrés en classe E. Ne plus avoir de logements classés F ou G ne suffit donc pas à considérer que le problème de la pauvreté énergétique a été résolu. Parfois, on peut se tromper et avoir le sentiment qu'une politique publique n'est pas efficace parce qu'on ne suit pas le bon indicateur. *A fortiori*, en matière de rénovation des logements, qui est multifactorielle et multi-impacts.

Il faut aussi oser changer les règles, pour faire évoluer les habitudes – car elles conduisent à un réchauffement de 6 degrés. La loi de 1948 sur le lien entre le montant du loyer et le nombre de radiateurs dans les logements locatifs, par exemple, mérite d'être revue, même si elle n'était initialement pas malintentionnée.

L'économie de la rénovation des logements est à la frontière de l'économie de l'immobilier et l'économie de l'énergie. Ce n'est pas qu'une question de coût d'investissement et d'économie d'énergie dans une approche « *merit order* » mais de sur-investissements et de différentiel de valeur des biens immobiliers avant/après travaux. C'est complexe à appréhender, mais la réponse passe avant tout par de la finesse et du dosage quand l'humain est au cœur d'une politique publique.

En résumé, gloire au moyen terme ! Questionnons-nous sur la praticité des actions et comment les mesurer, toilettons la réglementation et prenons en compte le facteur humain dans les politiques publiques.

Articuler individuel et collectif, humain et non-humain

10

Solange Martin | Sociologue, Ademe

En quoi une autorité publique est légitime pour s'intéresser aux comportements dans une démocratie libérale ? Cette question est de plus en plus souvent posée, souvent accompagnée du discours selon lequel l'environnement serait le dernier moyen trouvé pour limiter les libertés individuelles. Mais si la liberté est un idéal, elle n'est pas un idéal absolu : l'État est légitime à intervenir quand les individus ont des comportements avec des effets négatifs pour la société ou agissent contre leur propre intérêt.

Les politiques publiques visant spécifiquement les comportements datent du 19^e siècle avec l'hygiénisme. Celles en matière d'énergie et d'environnement, qui datent des années 1970 et de la crise pétrolière, perçoivent alors le citoyen comme un *economicus* rationnel. Dans les années 2000, les politiques publiques commencent à davantage s'intéresser aux « citoyens » et à leur conscience morale, mais c'est vraiment à partir de 2010 que s'observe une focalisation sur les comportements, avec l'essor de l'économie comportementale et des *nudges*, ces incitations non coûteuses pour la puissance publique, pas moralisatrices et peu contraignantes pour jouer sur l'architecture des choix.

À l'échelle européenne, on peut dater cette inflexion de la directive de 2006 sur les services énergétiques qui considère que les progrès de l'efficacité énergétique et de la technologie ne suffiront pas à atteindre les objectifs climatiques : les comportements deviennent donc la variable d'ajustement de ce que la technique ne fera pas.

Aujourd'hui, ces différentes stratégies s'empilent. Et pour cause, la part des comportements dans l'atteinte des objectifs est de 20 % : on ne peut pas s'en passer, mais ça n'est pas tout !

En 2016, dans un ouvrage intitulé *Changer les comportements, faire évoluer les pratiques sociales vers plus de durabilité*¹, l'Ademe dressait un panorama des sciences humaines et sociales pour identifier les bons leviers et outils de politiques publiques. Ses principaux enseignements sont les suivants.

D'abord, les outils de communication et de sensibilisation sont toujours utiles, toujours nécessaires et jamais suffisants. Être pertinent implique de s'adapter à sa cible, donc de faire du marketing social voire individualisé.

Ensuite, les outils d'incitation économique ont les défauts de leurs qualités : ils fonctionnent d'autant mieux que la contrainte budgétaire est forte, ce qui accroît les inégalités sociales, et ils ne font pas monter en compétences.

La contrainte et l'interdiction présentent, elles, l'avantage de massifier la norme. Mais souvent, les normes sociales évoluent plus vite que les normes juridiques et ces dernières doivent être en lien avec les premières. Entre les deux lois Évin, par exemple, le contrôle social a joué son rôle et l'acceptation et l'application se sont nettement accrues.

Les outils d'infrastructure et d'aménagement du territoire ont aussi un rôle à jouer, pour limiter l'usage de la voiture par exemple.

¹ <https://bibliothèque.ademe.fr/changement-climatique-et-energie/2289-changer-les-comportements-faire-evoluer-les-pratiques-sociales-vers-plus-de-durabilite.html>

Par ailleurs, l'analyse des pratiques sociales – plus que des comportements en tant que tels – que l'on entend faire évoluer est indispensable. Le mimétisme social étant le levier le plus efficace, il faut à coup sûr valoriser les pionniers. En outre, les pratiques sociales méritent d'être appréhendées dans leurs trois dimensions : les normes, les symboles et les représentations ; les compétences individuelles ; les ressources matérielles, financières et sociales.

Enfin, s'adresser à l'offre plutôt qu'à la demande s'avère très efficace pour faire évoluer les pratiques sociales. En témoigne l'interdiction de la commercialisation des thermomètres à mercure.

Échanges

12

De la salle

L'objectif de fin du moteur thermique en 2035 se traduira par une interdiction de vendre des véhicules thermiques. Certains ne risquent-ils pas d'attendre 2034 pour racheter un véhicule à essence ? Comment anticiper les stratégies comportementales de contournement des interdictions ?

Solange Martin

La question de la légitimité de l'interdiction est clé. L'interdiction du thermomètre à mercure n'a nui à personne. En revanche, celle du moteur thermique sera moins indolore. En tout état de cause, il ressort des enquêtes d'opinion sur la sobriété que les Français attendent plus de réglementation : pourquoi nous laisse-t-on acheter des produits néfastes pour l'environnement ?

Par ailleurs, la tentation de contourner la loi existera toujours. Pour autant, la loi est nécessaire. L'absence de contrainte et d'interdiction n'empêchera pas les comportements délétères.

Enfin, l'organisation sociale est primordiale. Tout est question d'accompagnement et de phasage dans le temps, d'autant que les comportements vertueux sont en général plus coûteux.

Daniel Herrera

L'exemple de l'interdiction de la location de passoires thermiques est intéressant. L'analyse de l'impact de cette politique est primordiale, tant dans sa composante sociologique que dans sa composante économique. Les acteurs rénoveront-ils les logements ou les vendront-ils ? En cas de rénovation, les loyers augmenteront-ils ou baisseront-ils ?

Créer un modèle économique réconciliant le marché locatif et celui des propriétaires, en leur permettant d'interagir, est compliqué. Mais c'est indispensable !

Sébastien Delpont

Outre la puissance sociétale, l'orientation de la chaîne de valeur est cruciale. L'acceptation est aussi fonction de l'émotionnel auquel on touche. Au Danemark, par exemple, qui n'a pas de constructeur automobile national, le taux d'équipement en voiture est 30 % moindre qu'en France et le niveau de vie n'est pas plus bas qu'en France.

Aux Pays-Bas, 80 % des logements sont chauffés par le gaz. Contre toute attente, après des travaux de rénovations associés à une déconnection du gaz, les habitants d'un quartier se sont surtout plaints de mal manger car ils ne savaient pas cuisiner sur des plaques électriques. Il a alors été fait appel à une star télévisée d'émissions de cuisine, pour leur apprendre à cuisiner à l'électrique – et ce, pour un coût anecdotique au regard de l'investissement. L'ajustement humain et sociologique est toujours nécessaire à intégrer.

De la salle

Les projets d'exploitation énergétique étant à très long terme, les politiques publiques ne risquent-elles pas d'être limitées ?

Sébastien Delpont

C'est la question de l'offre et de la demande, mais aussi du courage politique. Il faut travailler la destruction de la demande, par la construction d'une demande alternative faite d'infrastructures et d'humain.

Solange Martin

Se pose aussi la question de la valorisation financière. La première logique de la transition juste consiste à aider les pollueurs dans leur décarbonation, en les indemnisant. Cette notion est prévue dans les accords internationaux. Née aux États-Unis dans les années 1990, elle s'est accompagnée d'une réflexion sur la valorisation boursière des entreprises concernées. La clé est l'organisation de cette transition, et la gestion de la bulle carbone financière.

Un récent avis de l'Ademe relatif à la transition juste est accessible gratuitement en ligne¹. L'accompagnement des perdants ne doit pas être laissé de côté. Toute transition ou innovation crée de la valeur, mais en détruit aussi.

Ces sujets de dilemme social sont bien connus en économie. Il ne faut pas réfléchir en termes de gains et de pertes bruts, mais de façon comparative.

Sébastien Delpont

Il faut aussi réfléchir à la façon d'accompagner les filières à « mourir dans la dignité ». Quel est le juste dosage pour accompagner un secteur économique en déclin en valorisant différemment les savoirs faire de ceux qui y travaillent ?

Christine Le Bihan-Graf

L'innovation peut empêcher la dévaluation financière des actifs énergétiques, en leur permettant de se décarboner. En tout état de cause, sans accompagnement des secteurs dans leur décarbonation, un phénomène de fuite carbone s'observera nécessairement. Décarboner le mix énergétique requiert des investissements de long terme.

Éric Brousseau

Les ménages ont des motivations complexes et diverses. Les politiques publiques essaient de les anticiper, mais il existe nécessairement des réactions inattendues. L'inacceptabilité venue de la cuisson électrique aux Pays-Bas, par exemple, n'aurait pas pu être anticipée. Comment élaborer des politiques agiles ?

¹ <https://presse.ademe.fr/2024/04/avis-de-lademe-verdir-leconomie-et-la-societe-lambitieuse-trajectoire-de-la-transition-juste.html#:~:text=Une%20transition%20juste%20est%20donc,%C3%A9conomies%2C%20le%20tout%20de%20la>

Sébastien Delpont

Il n'existe pas d'ingrédient unique pour le résoudre. Il faut de l'innovation technique, juridique, sociale et financière, à bien doser tout en conservant des capacités d'ajustement après des expérimentations avant généralisation, pour articuler ces politiques à court, moyen et long termes.

Daniel Herrera

L'expérimentation – graduelle ou territoriale – est une piste intéressante pour évaluer l'efficacité d'une politique tout en suivant d'autres indicateurs.

Solange Martin

Pour reprendre l'exemple des Pays-Bas, une enquête d'opinion n'aurait pas permis d'anticiper les difficultés à cuisiner à l'électrique, mais peut-être que des focus groupes qualitatifs, si. De la même façon, ce sont parfois des questions pratiques qui freinent la rénovation des logements, plus que des questions financières : où stocker ses meubles le temps des travaux ? Là encore, il est essentiel d'interroger les individus.

La France mérite de renforcer sa culture de l'évaluation, plus répandue dans les pays anglo-saxons. Le droit à l'erreur est essentiel, en la matière.

Sébastien Delpont

Dans le bâtiment, la transition est un métier de vétérinaire : il faut traiter un objet qui ne parle pas, tout en gérant les émotions du propriétaire !

De la salle

Comment expliquer la chute du marché des pompes à chaleur ?

Sébastien Delpont

Sans doute par l'absence de politique de long terme et de cohérence des différents plans. Les micro-incitations centrées sur une solution technique doivent laisser la place à des trajectoires de long terme centrées sur la haute performance. Dans un monde complexe, il n'y a pas de solution miracle. Les ajustements sont incontournables.

Christine Le Bihan-Graf

Merci !



Chaire Gouvernance et Régulation
Fondation Paris-Dauphine
Place du Maréchal de Lattre de Tassigny - 75016 Paris (France)
<https://chairgovreg.fondation-dauphine.fr/>