



HAL
open science

L'émergence du "targeting" ou ciblage des aides dans les politiques environnementales des collectivités : genèse et développement des "chèques énergies renouvelables"

Arnaud Lacheret

► To cite this version:

Arnaud Lacheret. L'émergence du "targeting" ou ciblage des aides dans les politiques environnementales des collectivités : genèse et développement des "chèques énergies renouvelables". 2010. halshs-00779307

HAL Id: halshs-00779307

<https://shs.hal.science/halshs-00779307>

Preprint submitted on 22 Jan 2013

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.

L'émergence du « *targeting* » ou ciblage des aides dans les politiques environnementales des collectivités : genèse et développement des « chèques énergies renouvelables »

Arnaud Lacheret

Laboratoire PACTE - Grenoble

Le « *targeting* »¹ que l'on peut traduire par « ciblage » des aides publiques, est un mode de versement des aides à la population visant à la fois à cibler un groupe social en particulier et à rendre l'aide la plus efficace possible.

La Banque Mondiale et le FMI préconisent souvent le recours à des outils de *targeting* afin de transformer le mode de versement des aides sociales dans les pays où ils interviennent². Il s'agit, dans un premier temps, de verser une aide uniquement à une catégorie sociale bien définie, puis de faire en sorte que cette aide ne soit pas détournée, soit par les administrations locales chargées de la distribuer à la population, soit par les bénéficiaires eux-mêmes. C'est le recours aux « *vouchers* », bons affectés à un usage spécifique, que l'on retrouve notamment affectés à des aides alimentaires³, éducatives⁴, de prévention et de soins⁵, d'aide à l'enfance...

Cette politique du *targeting*, que Kees van Kersberger et Philip Manow⁶ opposent à la notion d'*universalism* semble se retrouver dans les sociétés « libérales », les pratiques universalistes étant, d'après ces auteurs davantage l'apanage des sociétés « social démocrate ». Elle aurait donc un sens, s'inscrivant dans un cadre cognitif précis, voire d'un référentiel, pour reprendre la notion de Bruno Jobert et Pierre Muller⁷.

En 2003, le Conseil régional Provence-Alpes-Côte-d'Azur a remplacé les subventions d'équipement versées aux particuliers par un chèque « énergies renouvelables ». Un émetteur de titres de restauration choisi par la collectivité a donc été chargé de concevoir une monnaie dédiée sous forme de chèque, d'affilier un réseau d'installateurs agréés qui acceptent cette monnaie, et de gérer les commandes des particuliers et le remboursement des chèques auprès du réseau d'installateurs.

Plutôt que d'instruire et de verser une subvention aux particuliers désireux de s'équiper de chauffe-eau solaire, de système de chauffage combiné ou de panneaux photovoltaïques, le Conseil régional a donc choisi de cibler sa dépense publique vers la population en faisant appel à un opérateur privé.

¹ Kersberger (van), Kees, Manow, Philip, « The welfare state » in *Comparative politics*, Caramani, Daniele, Oxford university press, 2008, p.520-545

² Devarajan, Shantayanan, Reinikka, Ritva, « Making services work for poor people », in *Finance & development*, sept 2003 et Lefèvre, Cécile, « Organismes internationaux et protection sociale en Russie. Analyse de trois types de discours des années 1990 », *Le courrier des Pays de l'Est*, La Documentation française, n°1040, sept 2003, p. 16-25

³ Rogers, Beatrice, Coates, Jennifer, *Filets alimentaires de sécurité et autres programmes similaires*, World Bank, 2002

⁴ King, Elisabeth, Rawlings, Laura, Gutierrez, Marybell, Pardo, Carlos, Torres, Carlos, « Colombia's Targeted Education Voucher Program: Features, Coverage, and Participation », in *Impact Evaluation of Education Reforms*, The World Bank, 1997

⁵ Sanford, Peter, Gorter, Anna, Salvetto, Micol, Salvetto, *Vouchers for health*, World Bank, avr 2002

⁶ Ibid

⁷ Jobert, Bruno, Muller, Pierre, *L'Etat en action, politiques publiques et corporatismes*, PUF, 1987

Depuis 2003, 8 autres régions et 2 départements ont choisi ce mode de versement des aides aux particuliers sous des formes variées, mais dont le dénominateur commun reste l'attribution d'un titre échangeable auprès d'un installateur agréé qui déduit son montant de la facture.

1- Le chèque énergie a-t-il un sens ?

Le *targeting* environnemental est désormais utilisé par plus d'un tiers des régions françaises ce qui en fait plus qu'un phénomène marginal (la totalité des régions françaises versent une aide aux ménages pour s'équiper en mode de chauffage utilisant des énergies renouvelables⁸) auquel on peut ajouter la réflexion gouvernementale actuelle autour de l'éventualité d'une compensation de la contribution climat énergie à venir sous forme d'un hypothétique « chèque vert ».

Pour autant, la notion de « référentiel » et même de construction du sens d'une politique publique n'est pas très applicable au niveau local⁹ et il faut se garder de tout jugement sur l'apparition d'un soudain « tournant libéral » qu'auraient pris plusieurs Régions françaises¹⁰.

Plusieurs hypothèses concernant cette apparition de chèques énergies sont donc à étudier :

- Tout d'abord, ces chèques se substituent à des aides déjà existantes et permettent à la collectivité de valoriser une subvention jusqu'alors complexe et peu visible par la population. La communication institutionnelle et électorale montre que cet outil est désormais intégré à part entière dans le bilan des collectivités sans qu'un changement de fond dans l'orientation de la dépense n'apparaisse.
- Ces dispositifs s'accompagnent également d'une volonté de simplification des procédures administratives. Le système précédent de subventions impliquait que la direction de l'environnement mandate autant d'aides financières qu'il y avait de bénéficiaires, ce qui impliquait une charge de travail importante pour les services. En déléguant l'émission du titre, l'instruction des dossiers et le remboursement des installateurs à un opérateur privé, la collectivité n'a plus que ce dernier à rembourser, ce qui simplifie son travail administratif en lui donnant une image innovante.
- En terme de service rendu à la population, le paiement par titre se fait avant la fin des travaux chez le bénéficiaire à l'inverse de la subvention directe qui ne pouvait être versée qu'à l'issue des travaux.
- Enfin, ces dispositifs sont souvent des reproductions d'aides par monnaie assignée préexistantes : toutes les Régions ayant développé un chèque du type « énergies

⁸ *Aides régionales et locales 2009 pour l'énergie solaire, en complément du crédit d'impôt de 50%*, Enerplan, 2009

⁹ Faure, Alain, « Les politiques locales, entre référentiel et rhétorique » in *La construction du sens dans les politiques publiques, débat autour de la notion de référentiel*, Faure, Alain, Pollet, Gilles, Warin, Philippe, L'Harmattan, 1995, p.69-83

¹⁰ Saez, Guy, Lacheret, Arnaud « L'action culturelle de la région Rhône-Alpes sur la voie de l'autonomie » in *La Région, laboratoire politique*, Jouve, Bernard, Spenlehauer, Vincent, Warin, Philippe, La Découverte, 2001, p.295-318

renouvelables » disposaient déjà d'au moins une autre aide par titre, souvent dans les domaines de la jeunesse (accès à la culture et au sport), de la formation initiale (aide à l'acquisition de manuels scolaires) ou professionnelle (aide à l'équipement des apprentis).

Pour reprendre l'hypothèse d'Alain Faure¹¹, le sens de la mise en place du *targeting* environnemental territorial s'inscrit donc davantage dans une forme de médiation locale, de recherche du consensus qui ne peut pas vraiment s'inscrire dans un référentiel ou dans une approche cognitive uniforme. Il ne semble en tout cas pas réellement possible d'inscrire le chèque énergie dans une filiation directe avec les outils traditionnels du *targeting* tels qu'ils sont traditionnellement définis.

La recherche à réaliser pour définir les mécanismes qui entraînent l'apparition en un temps relativement court du chèque énergie dans les régions françaises peut quant à elle permettre de comprendre les mécanismes cognitifs ayant permis cette diffusion.

2- Diffusion et résultats du chèque énergies renouvelables

En 2003, les services de la Région PACA font part à un opérateur, émetteur de titres de restauration, de leur souhait d'utiliser un processus similaire pour les aides à l'équipement des particuliers. La logique interne ayant conduit les différents échelons de l'administration et le pouvoir politique régional à aboutir à un consensus sur le sujet restant à définir, nous ne disposons pour l'instant que de l'output : le message que la Région a envoyé à l'entreprise.

Le lancement du dispositif « chèque énergies renouvelables » PACA a lieu en octobre 2003 et d'année en année, le processus a évolué, notamment en terme d'instruction des demandes et de montant du chèque alloué.

Les débuts difficiles du chèque PACA et le temps nécessaire pour convaincre d'autres régions expliquent peut-être le fait qu'il faut attendre 2006 pour voir apparaître des chèques énergies en Languedoc-Roussillon, Franche-Comté, puis 2007 en Auvergne, Limousin, dans le département de la Loire, 2008 dans le Nord Pas de Calais et la Basse Normandie et 2009 en Rhône-Alpes et dans le département de Saône et Loire.

Plutôt qu'un « effet d'aubaine » tel que le définissent Michel Crozier et Jean-Claude Thoenig¹² en décrivant la multiplication des piscines municipales en France dans les années 60 suite à un signe politique du Ministère chargé des sports, la diffusion du Chèque énergie dans les collectivités territoriales ne passe pas par l'Etat.

Il s'agit plutôt d'une démarche conjuguée de la Région PACA, soucieuse de valoriser son innovation et d'apparaître en pionnière et surtout de l'opérateur, conscient que cette initiative créait un nouveau débouché commercial qui a permis la diffusion du chèque énergies renouvelables. Le fait que le thème du développement durable et de l'économie d'énergie soit devenu une priorité politique internationale et un terrain porteur médiatiquement a également pu contribuer à pousser les collectivités à s'équiper de tels dispositifs.

¹¹ Ibid

¹² Crozier, Michel, Thoenig, Jean-Claude, « La régulation des systèmes organisés complexes. Le cas du système de décision politico administratif local en France », *Revue française de sociologie*, 1975, 16/1, p.3-32

En démarchant en priorité les Conseils régionaux et en valorisant l'action pionnière de PACA, l'opérateur a su créer un effet « boule de neige » autour de ce mode de versement des aides.

Cette action conjuguée a permis de bâtir un discours suffisamment neutre politiquement pour être adopté par des collectivités aux profils très différents. Il fallait en effet que le médiateur ait un discours suffisamment consensuel pour convaincre les différents acteurs de la nécessité d'adopter le chèque énergies renouvelables.

Car les écueils existent et ont été découverts après coup par les collectivités utilisant ces dispositifs :

- D'abord, on a observé, du fait de la visibilité du chèque et du fait qu'il soit versé aux particuliers avant le début des travaux contrairement aux subventions préexistantes, une augmentation sensible du coût moyen des installations.
- Ensuite, l'afflux des demandes de chèques dû à la simplification introduite par le dispositif ont souvent conduit à des dépassements de l'enveloppe budgétaire initialement prévue, ce qui a conduit plusieurs collectivités à mettre des freins au phénomène de « guichet » introduit par les chèques énergies renouvelables (notamment en réduisant le montant de l'aide ou en introduisant des conditions de ressources).
- Enfin, le mode de remboursement des titres (sur présentation d'une facture de l'artisan) ne permet pas d'être certain de la réalisation effective et conforme des travaux.

Ces données, pourtant facilement vérifiables auprès des collectivités pionnières, n'ont pas empêché le *targeting* environnemental de se développer relativement facilement. Si ces outils ont sans doute contribué à l'expansion rapide de l'équipement des particuliers, il convient d'étudier avec minutie les jeux d'acteurs au sein des collectivités afin de comprendre les mécanismes de diffusion en interne qui conduisent, au final, au vote d'une délibération et à la désignation d'un opérateur en charge de la gestion du nouveau dispositif.

Si l'on relit Michel Crozier et Ehrard Friedberg¹³, le changement est possible dans une organisation s'il correspond à la stratégie de chacun des acteurs.

Cet équilibre entre les acteurs au sein de l'organisation se voit modifié par l'arrivée du chèque. Chacun des acteurs verra évoluer son argumentaire et son discours pour qu'il corresponde à sa stratégie. L'administration régionale qui est une organisation très verticale avec 5 niveaux de décision et de validation (niveau opérationnel, chef de service, directeur de service, directeur général adjoint et directeur général des services) doit donc s'approprier le discours du chèque énergie. L'échelon politique a également une stratégie et un discours qui lui est propre à propos du chèque.

La relative facilité avec lequel le Chèque énergies renouvelables est parvenu à s'imposer au sein des Régions françaises peut permettre de formuler l'hypothèse selon laquelle un tel outil dispose d'une souplesse qui lui permet de s'insérer facilement dans le discours des acteurs et de s'insérer dans leur stratégie.

¹³ Notamment : Crozier, Michel, Friedberg, Ehrard, *L'acteur et le système*, Seuil, 1977

Un outil de politiques publiques dont les mécanismes restent à approfondir

Le chèque énergie renouvelables est un outil de *targeting* au sens propre du terme. Il permet de cibler une population particulière et d'orienter la dépense publique à destination de cette population.

Pour autant, son caractère territorial, le discours développé autour de cet outil et son mode de diffusion ne semblent pas permettre de lui donner un sens très clair et de l'insérer dans un paradigme bien défini. Le défi du chercheur en sciences sociales sera donc à la fois d'étudier l'évolution du discours au sein des collectivités ayant adopté ce dispositif ainsi que les motifs des refus de celles s'étant montrées plus réticentes.

Cet outil est par ailleurs un élément de changement du fonctionnement de l'administration régionale. L'étude de l'évolution du fonctionnement d'une collectivité dû au passage au mode de versement d'une aide environnementale ciblée, gérée par un prestataire privé se révélera également précieuse pour analyser le cadre cognitif dans lequel ce dispositif s'insère.

Enfin, d'une façon plus quantitative et comparatiste, il apparaîtrait nécessaire de mener à bien un travail d'évaluation de l'efficacité du dispositif là où il a été mis en place, de façon à mesurer les effets réels du *targeting* environnemental sur l'équipement des ménages et le développement de la filière artisanale liée aux énergies renouvelables.

Bibliographie indicative

Aides régionales et locales 2009 pour l'énergie solaire, en complément du crédit d'impôt de 50%, Enerplan, 2009

Coe, David, Snower, Dennis, « European Job Growth Hinges on Deeper Labor Market Reform », *IMF surveys*, déc 1996, p.1-2

Crozier, Michel, Friedberg, Ehrard, *L'acteur et le système*, Seuil, 1977

Crozier, Michel, Thoenig, Jean-Claude, « La régulation des systèmes organisés complexes. Le cas du système de décision politico administratif local en France », *Revue française de sociologie*, 1975, 16/1, p.3-32

Devarajan, Shantayanan, Reinikka, Ritva, « Making services work for poor people », in *Finance & development*, sept 2003

Faure, Alain, « Les politiques locales, entre référentiel et rhétorique » in *La construction du sens dans les politiques publiques, débat autour de la notion de référentiel*, Faure, Alain, Pollet, Gilles, Warin, Philippe, L'Harmattan, 1995, p.69-83

Kersberger (van), Kees, Manow, Philip, « The welfare state » in *Comparative politics*, Caramani, Daniele, Oxford university press, 2008, p.520-545

King, Elisabeth, Rawlings, Laura, Gutierrez, Marybell, Pardo, Carlos, Torres, Carlos, « Colombia's Targeted Education Voucher Program: Features, Coverage, and Participation », in *Impact Evaluation of Education Reforms*, The World Bank, 1997

Lefèvre, Cécile, « Organismes internationaux et protection sociale en Russie. Analyse de trois types de discours des années 1990 », *Le courrier des Pays de l'Est*, La Documentation française, n°1040, sept 2003, p. 16-25

Rogers, Beatrice, Coates, Jennifer, *Filets alimentaires de sécurité et autres programmes similaires*, World Bank, 2002

Saez, Guy, Lacheret, Arnaud « L'action culturelle de la région Rhône-Alpes sur la voie de l'autonomie » in *La Région, laboratoire politique*, Jouve, Bernard, Spenlehauer, Vincent, Warin, Philippe, La Découverte, 2001, p.295-318

Sanford, Peter, Gorter, Anna, Salvetto, Micol, Salvetto, *Vouchers for health*, World Bank, avr 2002

Smeedings, Timothy, « Public policy, economic inequality, and poverty : The United States in comparative perspective », *Social science quaterly*, 2005, 86, p.955-983