

Quelle conception des politiques publiques pour accompagner les transitions en cours et à venir ?



Jean-Louis
Cabrespines
et Frédéric Grivot

novembre 2020

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE
LIBERTÉ - ÉGALITÉ - FRATERNITÉ



CONSEIL ÉCONOMIQUE
SOCIAL ET ENVIRONNEMENTAL


Les Éditions des
Journaux officiels

2020-26

NOR : CESL1100026X

mardi 24 novembre 2020

JOURNAL OFFICIEL DE LA REPUBLIQUE FRANCAISE

Mandature 2015-2020 – Séance du mardi 24 novembre 2020

QUELLE CONCEPTION DES POLITIQUES PUBLIQUES POUR ACCOMPAGNER LES TRANSITIONS EN COURS ET À VENIR ?

Etude du Conseil économique, social et environnemental présentée par

Jean-Louis Cabrespines et Frédéric Grivot, rapporteurs

Au nom de la

délégation à la prospective et à l'évaluation des politiques publiques

Question dont le Conseil économique, social et environnemental a été saisi par décision de son bureau en date du 28 janvier 2020 en application de l'article 3 de l'ordonnance no 58-1360 du 29 décembre 1958 modifiée portant loi organique relative au Conseil économique, social et environnemental. Le bureau a confié à la délégation à la prospective et à l'évaluation des politiques publiques la préparation d'une étude intitulée : *Quelle conception des politiques publiques pour accompagner les transitions en cours et à venir ?* La délégation à la prospective et à l'évaluation des politiques publiques présidée par Mme Michèle Nathan, a désigné MM. Jean-Louis Cabrespines et Frédéric Grivot comme rapporteurs.

ÉTUDE

5

Introduction 6

I - PEUT-ON AMÉLIORER LA CONCEPTION DE NOS POLITIQUES PUBLIQUES POUR FAIRE FACE AUX TRANSITIONS ?..... 8

A - Une conception des politiques publiques soumise à de nombreuses tensions..... 9

1. Une conception évolutive des politiques publiques 9
2. Quel rôle et quelle place pour les acteurs et actrices prenant part à la conception des politiques publiques ? 15
3. Des réponses politiques divergentes 20
4. Des financements contraints pour accompagner les transitions vers une économie décarbonée 31

B - Un contexte de transitions multiples en cours et à venir accompagné de profonds bouleversements sociétaux 34

1. Des changements substantiels des modes de vie, de production et de consommation, des relations inter individuelles : des solutions soutenables ? 34
2. Transitions, changements, mutations, transformations, un concept à définir 43
3. Les transitions face aux crises majeures et universelles : l'émergence de nouveaux modèles de développement ? 48
4. De la défense de l'intérêt général à la culture des communs : vers une « écologisation » de la société ? 50

II - PISTES DE RÉFLEXION..... 55

A - Anticiper et accompagner les transitions : des opportunités de renouvellement démocratique pour concevoir les politiques publiques 55

1. Mieux prendre en compte les intérêts des générations actuelles et futures, et appliquer les politiques publiques sur le temps long 55
2. Améliorer la légitimité des politiques publiques : 58
3. Améliorer la conception et la mise en œuvre des politiques publiques : 60

B - Face aux transitions : tendre vers un nouveau paradigme cohérent avec les objectifs de développement durable..... 62

1. Préserver les libertés individuelles malgré le caractère contraignant des politiques publiques accompagnant les transitions : 62
2. Aménager les politiques publiques de court et long termes pour accompagner les transitions : 64
3. Prendre en compte les dimensions économiques et sociales de l'impact des transitions sur la société : 65
4. Favoriser les investissements financiers porteurs de sens à long terme : 66

C - Améliorer la cohésion et l'autonomie à toutes les échelles de gouvernance pour accompagner les transitions 67

1. À l'échelle locale et nationale : favoriser l'imaginaire social de la transformation de notre modèle de développement dans une logique ascendante : 67

2. À l'échelle européenne : développer des projets ambitieux et partagés pour accompagner les transitions	69
3. À l'échelle internationale : tendre vers des transitions justes et soutenables pour chaque pays impliqué	71
Conclusion	72
ANNEXES	75
N°1 Composition de la délégation à la prospective et à l'évaluation des politiques publiques à la date du vote.....	76
N°2 Résultat des votes par groupe en réunion de délégation, le 10 novembre 2020.....	77
N°3 Liste des personnalités reçues en audition devant les membres de la délégation et rencontrées par les rapporteurs.....	78
N°4 Grille de lecture	80
N°5 Bibliographie	82
N°6 Table des sigles	85



Étude

Présentée au nom de la Délégation à la prospective
et à l'évaluation des politiques publiques

QUELLE CONCEPTION DES POLITIQUES PUBLIQUES POUR ACCOMPAGNER LES TRANSITIONS EN COURS ET À VENIR ?

Jean-Louis Cabrespines et Frédéric Grivot, rapporteurs

Introduction

Depuis de nombreuses années, les scientifiques comme les responsables politiques ou les acteurs et actrices économiques, syndicaux et associatifs, mais aussi les citoyennes et citoyens constatent une évolution inquiétante de notre capacité à s'inscrire dans un modèle de développement soutenable, n'épuisant pas inéluctablement les ressources naturelles de la planète et n'altérant pas notre capacité à vivre et faire société ensemble.

Plus récemment, l'expérience inédite du confinement à l'échelle mondiale a entraîné la suspension de la plupart des activités économiques et sociales pendant plusieurs mois. L'ampleur systémique de la crise qui s'ensuit peut faire prendre conscience collectivement que quelque chose d'irréversible est en train de se produire.

Le facteur humain apparaît alors comme la principale cause des atteintes définitives à l'environnement dont les conséquences pourraient entraîner la finitude du monde thermo-industriel. Pour certaines et certains, l'Humanité entrerait dès lors dans une nouvelle ère géologique appelée « anthropocène », alors que pour d'autres l'effondrement du monde actuel serait imminent.

Pour le Conseil économique, social et environnemental, cette période de basculement n'est autre qu'une transition majeure qui émerge suite aux diverses transitions en cours (numérique, énergétique, démographique, etc.). L'élément central est incarné par la crise écologique dont l'impact sur les écosystèmes pourrait profondément altérer les conditions de vie et de survie de l'espèce humaine d'ici à la fin de ce siècle. Cette situation place, dès lors, l'Humanité devant des choix fondamentaux à effectuer pour reprendre le contrôle (ou les commandes) de son destin.

Seul un constat lucide et partagé permettra d'établir que les tendances observées actuellement risquent de remettre en cause l'équilibre de nos sociétés, et de renforcer les tensions nées de transitions mal comprises et mal gérées jusqu'à maintenant. En effet, ces transitions sont au carrefour de défis importants : perte de confiance dans les représentantes et représentants politiques, crise économique et sociale, progression des inégalités, développement de conflits sociaux et régionaux, accroissement des migrations, tensions internationales, multiplication des catastrophes naturelles, etc. Que ce soit en matière économique ou sociale, les équilibres sont précaires et les acquis sociaux et démocratiques sont fragilisés, pouvant être détruits ou remis en cause. De même, on peut constater que les valeurs nées du siècle des Lumières sont de plus en plus ignorées, et que le modèle dominant tient moins compte des Hommes que des échanges commerciaux et de la financiarisation de l'économie.

La menace du réchauffement climatique et les atteintes à la biodiversité font que des changements substantiels de nos modes de vie et plus largement de nos modèles de développement sont désormais envisagés avec des modes opératoires parfois contradictoires : certaines et certains entrevoient, par exemple, d'adopter un repli individualiste et unilatéral, alors que d'autres militent pour une décroissance collective planétaire et expriment un fort scepticisme par rapport aux apports des

nouvelles technologies. Pour beaucoup, ces solutions ne semblent ni possibles ni souhaitables : « *Toute tentative, volontaire ou subie de remise en cause des avancées techniques au nom de la « transformation » risque d'amener autant d'effondrement que la tendance actuelle du fait de la nécessité de continuer à faire vivre 7,5 et bientôt 11 milliards d'humains¹* ». Cependant, la capacité des hommes à innover ne permettra pas à elle seule de retrouver le chemin de la soutenabilité.

La cohésion sociale doit, plus que jamais, être un axe majeur de développement et de construction d'une politique plus juste et plus égalitaire pour tous et toutes. Elle doit permettre de lutter contre l'exclusion et le sentiment d'absence de perspectives que peuvent avoir certaines populations : personnes vulnérables, travailleurs et travailleuses peu qualifiés, précaires et privés d'emploi, seniors en fin de carrière, jeunes sans emploi, migrantes et migrants, réfugiées et réfugiés.

Ceci est d'autant plus vrai que les mutations profondes nées de la digitalisation, de la prégnance des plateformes numériques qui changent les relations sociales, remettent en cause les responsabilités devant le peuple, bouleversent nos institutions, nécessitent que de nouvelles formes de politiques publiques voient le jour.

Face à un tel contexte de transitions multiples en cours et à venir, il est plus que jamais, nécessaire que la conception des politiques publiques se renouvelle pour s'extraire des tensions actuelles (I). Afin de mieux anticiper et accompagner ces profonds changements, le Conseil décline une série de pistes envisageant notamment de nouvelles formes de construction des politiques publiques à toutes les échelles de gouvernance, associant largement tous les acteurs et actrices de la société, dessinant les contours d'un futur soutenable s'appuyant notamment sur des études et des exercices prospectifs (II).

¹ Bettina Laville *Comment l'apocalypse peut-elle nous rendre heureux ?* dans *Nouveaux mythes, nouveaux imaginaires pour un monde durable* - novembre 2015.

I - PEUT-ON AMÉLIORER LA CONCEPTION DE NOS POLITIQUES PUBLIQUES POUR FAIRE FACE AUX TRANSITIONS ?

Ces dernières années ont été marquées par l'aggravation des effets tangibles du réchauffement climatique (canicules, inondations, incendies géants, etc.) et des atteintes à la biodiversité (déforestations, destruction des écosystèmes, etc.). Ce constat a sans doute accéléré la prise de conscience écologique d'une large partie de la population, renforcé la place accordée par les médias aux thèmes écologiques, et augmenté le score des partis écologistes aux dernières élections européenne et municipale. De même, de nombreuses initiatives ont vu le jour récemment pour tenter de traiter ces enjeux au niveau national avec la Convention citoyenne pour le climat qui a rendu récemment ses conclusions ou au niveau européen avec l'annonce de mille milliards d'euros qui seraient débloqués sur dix ans par la Commission européenne pour financer une transition écologique juste et inclusive dans le cadre du « *Green Deal* ».

Au niveau international, le Giec ne cesse d'alerter sur la gravité des conséquences d'un réchauffement climatique qui pourrait atteindre 4 à 5 degrés d'ici à la fin du siècle si les émissions de gaz à effet de serre (GES) continuent de croître au rythme actuel. Lors de son audition, Jean Jouzel² a notamment expliqué que cette débâcle climatique aura nécessairement des répercussions qui iront au-delà de la sphère environnementale car ce sont les personnes les plus défavorisées qui seront les plus exposées, creusant encore davantage les inégalités sociales³. C'est pourquoi les actions à mener doivent tenir compte, à la fois, des questions sociales, économiques et environnementales.

La société civile est de plus en plus mobilisée : un rapport alarmiste a été publié en ouverture du forum de Davos⁴, l'action de Greta Thunberg a essaimé auprès de nombreux jeunes qui se sont depuis mobilisés dans les pays occidentaux avec parfois l'émergence d'une nouvelle génération de militantes et militants aux pratiques extrêmes à l'instar du groupe Extinction Rebellion. *A contrario*, certains dirigeants et dirigeantes ne semblent pas concernés par ces diverses initiatives et encore moins par l'évolution de la société ni la gravité du diagnostic environnemental, à l'instar des présidents américain et brésilien ou du Premier ministre australien qui a fait face à des incendies forestiers d'une ampleur inédite au mois de janvier 2020, refusant de

2 Audition de Jean Jouzel, Climatologue, membre de l'Académie des sciences, ancien vice-président du groupe scientifique du Giec et personnalité qualifiée au Cese, devant la délégation à la prospective et à l'évaluation des politiques publiques du Cese le 10 mars 2020.

3 Dans son avis du 27 septembre 2016 *La justice climatique : enjeux et perspectives pour la France*, le Cese rappelle que face au réchauffement climatique même limité à 2° C, les inégalités entre celles et ceux qui disposent des moyens pour s'adapter et, celles et ceux qui n'en disposent pas risquent de s'aggraver. C'était une thématique centrale au moment de l'ouverture de la COP 21.

4 En 2020 ? Pour la première fois les sujets environnementaux et climatiques sont arrivés en tête des risques majeurs pour l'Humanité et la planète dans le *Global Risks Report* : l'impact climatique, les événements extrêmes et la perte de biodiversité inquiètent les décideurs et décideuses mondiaux.

les attribuer au réchauffement climatique mais plutôt à des pyromanes ainsi que l'a déclaré Heather Wheeler⁵.

Face à ce constat, les propositions politiques se multiplient et interpellent quant à l'ampleur voire la radicalité de certaines solutions préconisées. Imaginer une économie et un modèle de développement soutenable, fondamentalement différent de l'actuel, nécessite de résoudre les contradictions entre l'impératif écologique et la logique économique dominante. Comme le résume Bernard Perret⁶ : « *il est devenu vital de réunifier les univers parallèles de l'économie et de l'écologie, et de bâtir un cadre social pour l'action rationnelle qui intègre pleinement la finitude du monde* ». Dans ce contexte, la conception des politiques publiques est soumise à de nombreuses tensions (A) pour accompagner les profonds bouleversements sociétaux suscités par les transitions en cours et à venir (B).

A - Une conception des politiques publiques soumise à de nombreuses tensions

1. Une conception évolutive des politiques publiques

1.1. La notion de politique publique

L'organisation des communautés humaines nécessite des règles communes à l'ensemble afin de maintenir une cohésion des personnes qui les composent.

Ces règles constituent le socle de l'organisation de chaque société, régies par celles et ceux à qui serait confiée la mise en place d'une politique partagée et acceptée. C'est pourquoi, au fil de notre histoire, ont été constituées des politiques publiques, fondement de notre organisation sociétale.

La conception des politiques publiques est donc très liée aux fondements de la constitution des États et des philosophies qui les régissent, mais aussi, au fil de l'histoire, des changements intervenus dans les pays, des interactions entre eux, des idéologies dominantes.

Selon Théodore Lowi⁷, les politiques publiques peuvent être classées autour de la topologie suivante :

- les politiques réglementaires visant les individus au moyen d'une contrainte directe (obligation scolaire, limitations de vitesse pour les automobilistes, port du casque pour les deux-roues, etc.) ;
- les politiques allocatives (ou distributives) visant les individus au moyen d'une contrainte indirecte (attribution de permis de construire, prestation sociale sous conditions spécifiques). Un individu bénéficie d'une action publique s'il remplit un certain nombre de conditions ;

5 Le 9 janvier 2020, Heather Wheeler (ministre des Affaires étrangères et du *Commonwealth*) a déclaré : « *Malheureusement, il est largement rapporté sur les réseaux sociaux que 75 % des incendies ont été déclenchés par des pyromanes* ».

6 *L'économie contre l'écologie* – Revue *Esprit*, mars 2020.

7 *Typologie des politiques publiques* de Théodore Lowi (1972).

- les politiques redistributives concernant des groupes au moyen d'une contrainte directe (sécurité sociale, politique fiscale). Dans ce cas, l'État fixe des règles applicables à un groupe spécifique soumis à une obligation précise (exemple : obligation de cotiser pour la Sécurité sociale) ;
- les politiques procédurales (ou constitutives) se traduisant par des contraintes indirectes pour des groupes. Elles passent, le plus souvent, par la mise en place de dispositifs institutionnels (exemple : contrat de plan État-région).

Cette conception des politiques publiques doit intégrer l'intervention de tiers comme des associations ou des autorités publiques diverses qui ont leur propre logique ou priorité, et qui peuvent par conséquent modifier le cours des choses. C'est d'autant plus nécessaire que le contexte actuel est marqué de changements profonds dans les prises de décision (politiques de décentralisation), de crises successives aux incidences multiples et liées (crise économique et financière, impact sur l'emploi, accroissement des inégalités sociales, perception d'injustices diverses, etc.), remettant en cause la prédominance de l'État.

Depuis la loi de 1884 sur les syndicats et de 1901 sur les associations, ces organisations ont contribué à la mise en place des libertés, des droits et des services liées à la construction de l'État social, et ont suscité le développement de politiques publiques nouvelles. En retour, elles bénéficient parfois des aides de l'État pour contribuer à la réalisation de ces politiques. Elles ont donc su faire preuve d'innovations majeures pour déployer de nouvelles actions publiques ou se substituer à la puissance étatique lorsque celle-ci s'est montrée défaillante pour accompagner diverses initiatives citoyennes, l'émergence de droits nouveaux ou un contrat social fréquemment remis en cause.

En outre, depuis plusieurs décennies, la conception des politiques publiques en France est liée à l'appartenance à l'Union européenne qui dessine des orientations prenant en compte les différents États membres de cette union, mais aussi à celles engendrées par la mondialisation des échanges et l'émergence de nouvelles puissances.

Pour arriver à cette évolution plusieurs cheminements sont possibles, selon des modes de gouvernance et de prise en compte des différentes parties. On peut aller d'une démocratie, y compris « participaliste » comme le fut l'équipe qui s'est présentée à Saillans dans la Drôme en 2014, à un autoritarisme sans concertation.

Cependant, au regard de l'évolution générale, liée à la mondialisation de toutes nos actions, nous voyons se dessiner une nouvelle forme d'intégration des relations entre les pays et l'obligation de construire des politiques publiques qui s'inscrivent dans un cadre plus large que celui de chaque pays, avec un socle commun à l'ensemble des êtres autour de la préservation de notre planète comme axe central de toutes les actions politiques. Le programme de développement durable à l'horizon 2030, intitulé *Agenda 2030*, signé en septembre 2015, par les 193 États membres de l'ONU constitue une bonne illustration. Cet agenda est celui d'une vision de transformation de notre monde en éradiquant la pauvreté et en assurant sa transition vers un développement durable. 17 objectifs de développement durable

(ODD) y sont fixés qui couvrent l'intégralité des enjeux de développement dans tous les pays⁸.

1.2. Construire les politiques publiques : savoir d'usage ; savoir d'expertise et expert ; savoir des corps intermédiaires

Si chaque politique publique dépend de son contexte (démocratie ou autocratie par exemple), sa conception est aussi liée à la place faite à chacune des forces en présence.

D'une pratique autoritaire dans laquelle les pouvoirs de conception et de mise en place sont dans les mains d'un seul ou d'un collectif omnipotent, on peut arriver à une pratique dans laquelle la décision est soumise systématiquement à l'ensemble des membres de la communauté, allant ainsi d'une décision unilatérale à une agora permanente.

L'organisation institutionnelle nationale de notre pays (Présidence de la République, Gouvernement, chambres constitutionnelles - Parlement et Cese, etc.), rend possible des pouvoirs de décisions moins concentrés, mais répartis dans diverses instances qui peuvent infléchir (plus ou moins) les décisions.

La recherche d'expertises est aussi l'une des composantes de politiques publiques plus éclairées, ne dépendant pas du seul bon vouloir (ou non) du pouvoir politique. Ainsi, la dernière crise sanitaire a montré l'importance des expertes et experts qui ont pu s'exprimer et partiellement modifier les décisions politiques mises en place. Mais cela se confronte à la volonté de l'ensemble de la population d'être mieux prise en compte lors de consultations sur des sujets graves et engageant pour tous les citoyens et citoyennes.

Les travaux de France Stratégie sont, à cet égard, éclairants car ils pointent clairement la place de l'expertise, d'origine différentes, dans l'action publique⁹ : *« Parce que l'action publique repose de plus en plus sur des considérations « techniques » qui nécessitent le recours à des « spécialistes », l'expert est devenu une figure omniprésente, y compris sur la scène médiatique. Or, il ne dispose ni de la légitimité du politique, ni de la liberté de parole de l'intellectuel ou de l'autorité du savant « pur ». Une position intermédiaire qui pourrait expliquer la défiance que lui témoignent les citoyens – au-delà du discrédit qui touche plus généralement la parole institutionnelle. (...) Parce que les acteurs de l'expertise n'ont pas les mêmes intérêts, les mêmes pratiques ou les mêmes temporalités, il s'agit de « rapprocher les cultures ».*

Cette élaboration d'expertises diverses oblige à trouver le juste équilibre entre démocratie représentative et démocratie participative. Mais il est tout aussi important de pouvoir constituer des forces collectives qui auront à présenter des projets

8 Les 17 ODD regroupent la pauvreté, la faim, la bonne santé et le bien-être, l'éducation, l'égalité entre les sexes, l'eau et l'assainissement, l'énergie, le travail et la croissance économique, l'industrie et l'innovation, la réduction des inégalités, la durabilité et la résilience des villes et des établissements humains, la consommation et la production responsables, la lutte contre les réchauffements climatiques, la vie aquatique, la vie terrestre, la paix et la justice, les partenariats.

9 *Expertise et démocratie - Faire avec la défiance* - Rapporteur Daniel Agacinski – France Stratégie – décembre 2018.

réfléchis autour de valeurs partagées dans le cadre d'organisations reconnues : les corps intermédiaires.

C'est pourquoi la conception d'une politique publique ne peut être qu'une émanation de toutes ces composantes et le déni de l'une ou l'autre d'entre elles conduit souvent au rejet de la politique publique proposée. Cette conception d'une politique publique est donc bien au carrefour de ces expertises :

- le savoir d'experte ou d'expert émanant d'une personne qui, en plus de posséder une connaissance théorique d'un domaine délimité de savoirs, a acquis une connaissance pratique, avancée et reconnue par ses pairs du domaine ;
- le savoir d'usage qui se réfère à la connaissance qu'a un individu ou un collectif de son environnement immédiat et quotidien, en s'appuyant sur l'expérience et la proximité ;
- le savoir des corps intermédiaires qui créent une médiation entre l'État et les individus dont ils représentent les intérêts. Ils ont pour but d'atteindre les objectifs communs aux individus qui les composent.

1.3. Politiques sectorielles, politique globale, planification

Quand on parle de politique publique, il est rare que l'approche soit globale, systémique, elle est plus souvent sectorielle, territoriale, liée à un secteur d'activités, ... : politique publique de santé, de la ville, de la jeunesse, de défense,

Avant les années 1990, l'État établissait ses politiques publiques dans le cadre de grandes politiques nationales inscrites dans un « Plan », qui s'appliquaient sur l'ensemble du territoire français.

Depuis, les différents gouvernements ont tendu à développer et institutionnaliser des politiques publiques dans lesquelles une ou plusieurs collectivités territoriales, sous l'égide de l'État, décident de mettre en place un programme pluriannuel lié à leur territoire. Ce mode de réalisation de politiques publiques est alors nouveau car il rompt avec une prédominance de l'État. Les politiques de déconcentration et de décentralisation sont en œuvre pour s'adapter à la réalité des territoires, tout en permettant à l'État de « garder la main » sur les grands axes de développement des politiques publiques.

En agissant ainsi, l'État peut à la fois avoir une politique nationale répondant à ses attentes et la réaliser dans le cadre d'une adaptation locale établie à partir des connaissances et des interactions créées par les collectivités territoriales.

Si cette logique d'une déclinaison locale de politiques nationales peut apparaître comme satisfaisante car permettant de mobiliser des moyens en fonction des besoins locaux, cela rend totalement dépendantes les collectivités territoriales d'une décision centralisée. Les politiques publiques locales peuvent alors être comprises comme des projets de mobilisation territoriale, ou « démarches par projets ».

L'avantage d'une telle démarche peut donner des résultats au plus près des préoccupations locales du fait d'une relation *bottom-up* où la collectivité initie de manière autonome ses propres démarches, au lieu d'être dans une relation *top-down*, où l'État est à l'origine des actions publiques. Elle peut être aussi perçue comme une

imposition d'un pouvoir centralisé rendant l'échelon local dépendant de ses orientations.

Il est donc nécessaire de trouver les moyens de construire une politique publique nationale qui répondrait à l'intérêt général et qui donnerait le pouvoir aux acteurs et actrices publics territoriaux d'une adaptation à leurs contextes respectifs. L'exemple de l'expérimentation née de la circulaire du 9 avril 2018 relative à « *l'expérimentation d'un droit de dérogation reconnu pour certains préfets doit nécessairement poursuivre l'un des trois objectifs suivants* :

- *alléger les démarches administratives ;*
- *réduire les délais de procédure ;*
- *favoriser l'accès aux aides publiques ».*

Cette expérimentation entre pleinement dans le cadre de la charte de la déconcentration, mais va plus loin encore en attribuant aux préfètes et préfets des possibilités étendues d'application des politiques de l'État. Il faut, sur cette question, être prudent car les limites des dérogations possibles sont très larges et peuvent servir de prétexte à déroger, par exemple, aux normes environnementales au nom d'intérêts locaux.

1.4. L'élaboration des politiques publiques : en silo ou en système ?

L'élaboration des politiques publiques demande des compétences à la fois d'expertises, de visions politiques, d'orientations, de médiation..., car elles doivent à la fois répondre à des choix liés à l'intérêt général et tenir compte des différentes parties en présence. Mais elles doivent aussi prendre en compte des interactions entre elles.

En effet, le constat que nous faisons est que nous sommes actuellement dans une conception des politiques publiques essentiellement « en silo », c'est-à-dire dans laquelle chaque champ de politique publique élabore sa propre stratégie, ses propres modes d'intervention, quelquefois sans mesurer préalablement les impacts des décisions en la matière.

Cette orientation des politiques publiques vers des secteurs précis tient compte, bien entendu, des spécificités de chaque secteur et des influences diverses que peuvent subir les concepteurs et conceptrices, et les décideurs et décideuses des politiques publiques de ces secteurs.

Nous pouvons alors être confrontés à des contradictions voire des interférences pour l'ensemble des politiques publiques.

C'est pourquoi la conception d'une politique publique doit passer nécessairement par l'analyse préalable que prévoit la loi organique n° 2009-403 du 15 avril 2009 relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution : « *Les projets de*

loi sont précédés de l'exposé de leurs motifs et sont accompagnés d'une étude d'impact (...) ¹⁰ ».

Dès lors, concevoir une politique publique consiste bien à avoir une perception holistique dès son élaboration qui prenne en compte une approche systémique (analyser sans diviser en parties, traiter le tout plutôt qu'une section). Elle doit être élaborée en tenant compte de ses incidences sur le présent, en prenant en compte le passé, mais surtout permettre d'agir sur le futur. Cette approche nécessite de planifier les composantes de cette politique, tant au plan national que territorial.

Entre 1946 et 2006, existait le commissariat général au plan ou Commissariat général du Plan (CGP), chargé de définir à titre indicatif la planification économique du pays, notamment *via* des plans quinquennaux. Le Plan a cessé d'être un organe de planification pour prendre en 2006 le nom de « Centre d'analyse stratégique » (CAS) puis, en 2013, celui de Commissariat général à la stratégie et la prospective, plus connu sous le nom de France Stratégie.

Le 8 juillet 2020, Jean Castex, Premier ministre, déclare vouloir recréer un commissariat au Plan afin de relancer l'économie, faisant suite à l'impact de la pandémie de covid-19 en France.

Pour lui, « *L'action de l'État est trop souvent réduite à la simple gestion des crises et des urgences* », ajoutant « *Nous avons progressivement perdu notre capacité à nous projeter dans le long terme. À planifier une politique économique, à identifier les gisements de croissance futurs, à définir une perspective, à fixer un cap* ».

Cette conception des politiques publiques au travers d'une planification est l'un des axes de développement dans les territoires. Ainsi le ministère la Cohésion des territoires et des Relations avec les collectivités territoriales indique : « *La planification territoriale intègre des enjeux tels que les transports, l'habitat, l'environnement, l'énergie, l'emploi, l'offre de services, la mixité sociale mais aussi, à travers des documents de politiques publiques spécifiques déclinés dans les documents de planification, la protection de la ressource en eau, de la biodiversité, de la qualité de l'air...* ¹¹ ». Une telle politique doit donc pouvoir répondre à des sujets particuliers inscrits dans une vision globale de son élaboration.

Le 3 septembre 2020, François Bayrou a été nommé Haut-commissaire au plan, le 22 septembre il a présenté sa méthode de travail au Cese en dressant une liste de 25 questions à traiter autour de 3 horizons : la vitalité du pays, son indépendance et la nécessité de justice. Au cours de son intervention, le Haut-commissaire a affiché son ambition d'irriguer la réflexion et l'action publique sur divers sujets afin de « réenraciner le long terme dans le débat public ».

10 « (...) Cette étude, par la consultation des décideurs et décideuses politiques, et des divers acteurs et actrices, par une information sur les avantages et inconvénients des options envisagées, par l'examen des impacts potentiels, doit permettre d'améliorer le projet de loi. Elle doit aussi donner, aux parlementaires, la connaissance de tous les éléments nécessaires pour comprendre et se prononcer sur le texte proposé ». Cette question est traitée par le Cese dans son étude *Étude d'impact : mieux évaluer pour mieux légiférer* adoptée en septembre 2019.

11 <https://www.cohesion-territoires.gouv.fr/planification-territoriale>.

2. Quel rôle et quelle place pour les acteurs et actrices prenant part à la conception des politiques publiques ?

2.1. Un contexte de défiance

Dans un contexte où la défiance est une composante importante des relations entre les dirigeantes/dirigeants et les citoyennes/citoyens, comme le montrait en janvier 2019 *Le baromètre de la confiance politique* du Cevipof, la crise sanitaire liée à la covid-19, n'a fait que l'accroître.

En effet, si l'on se réfère à l'étude du Cevipof, on retrouve cette forte défiance vis-à-vis des dirigeantes, des dirigeants et des institutions, 70 % des personnes interrogées déclarant ne pas avoir confiance dans le Gouvernement, 67 % ne pas faire confiance à Emmanuel Macron et 64 % considérant, plus globalement, que la démocratie ne fonctionne pas correctement dans notre pays.

Les enquêtes hebdomadaires réalisées par l'Ifop et publiées par le *Journal du Dimanche* montrent l'existence d'une confiance relative entre les citoyennes, les citoyens et le Gouvernement pour faire face efficacement au coronavirus, avec des fluctuations entre chaque semaine (39 % des personnes interrogées les 29 et 30 avril, 44 % les 14 et 15 mai par exemple).

Cet état de défiance à l'égard de la représentation nationale n'est pas nouveau et plusieurs études et publications ont été éditées, en particulier l'essai de Yann Algan et Pierre Cahuc, dans lequel on peut lire que la défiance caractérise les Françaises et Français depuis déjà plusieurs décennies.

2.2. Le rôle et la place des différents acteurs et actrices (pouvoirs publics, corps intermédiaires, expertes et experts, citoyennes et citoyens)

Si la conception des politiques publiques fut longtemps l'apanage des pouvoirs publics, l'évolution de notre société a rendu plus diverses les contributions à cette élaboration.

La constitution des politiques publiques depuis la III^{ème} République fut essentiellement du ressort de l'État pour assurer ses missions régaliennes (« État gendarme ») ; puis l'intervention dans les domaines de l'économie et du social ont apporté une autre conception du rôle de l'État (« État providence ») prenant en compte toutes les compétences réglementaires en vue d'assurer des fonctions sociales au bénéfice des citoyennes et citoyens.

La place centrale du duo politiques/administratifs jusqu'aux années 1970 a donné une conception très centrée sur l'interpénétration de la sphère politique et de la sphère administrative, et a conduit à une production endogène des normes de régulation.

Depuis, l'élaboration d'une politique publique ne peut être le seul fait des représentantes et représentants de l'État (ministres, préfètes et préfets) mais implique une diversité d'acteurs et actrices ou représentantes et représentants de la société civile : groupes d'intérêts, citoyennes et citoyens, mouvements sociaux, associations, syndicats, organisations politiques, etc.

L'évolution de cette conception du rôle de l'État et de l'élaboration des politiques publiques a été complétée par des approches plus sectorielles et la mise en place d'actions en phase avec chacun des domaines de l'intervention étatique.

En effet, la mise en place d'une nouvelle carte régionale issue de la répartition des compétences inscrite dans la loi NOTRe a conduit l'État à adapter son organisation : « *L'État doit aussi se moderniser pour pleinement intégrer les évolutions profondes de la société, comme la révolution numérique, et relever les défis des prochaines années, notamment en construisant un État plus proche des usagers et des citoyens et en réduisant les inégalités, qu'elles soient sociales ou géographiques*¹² ».

Des politiques sectorielles et interministérielles tenant à des approches particulières (politique de la ville, de la jeunesse, de la sécurité, etc.) ont alors donné la possibilité de mettre en place des démarches plus concertées entre les différents échelons des pouvoirs publics, mais aussi d'impliquer d'autres parties prenantes (associations, entreprises, citoyennes et citoyens, acteurs et actrices économiques et sociaux, etc.).

France Stratégie, dans son séminaire *Comment l'action publique mobilise-t-elle l'expertise ?*¹³, remarque que « *plus de huit Français sur dix jugent « utile à indispensable » l'information et la consultation directe des citoyens en amont des décisions publiques, selon un sondage TNS Sofres. Pour 44 % d'entre eux, il s'agit même du premier moyen d'améliorer le fonctionnement de la démocratie, avant la lutte contre l'influence des lobbies ou des conflits d'intérêts* ».

On pourrait alors dire que la conception des politiques publiques tient de la corrélation entre quatre acteurs principaux : les pouvoirs publics (État, Parlement, collectivités territoriales), les corps intermédiaires, les expertes et experts (individuels ou agences intervenant dans les différents domaines de compétence nécessaires à l'élaboration d'analyses et de propositions) et les citoyennes et citoyens.

Si la place des expertes et experts est assez importante pour la prise de décision de politiques publiques (cf. la référence fréquente aux expertes et experts médicaux de la part du Président de la République lors de la crise sanitaire de la covid-19 de mars à juin 2020), il convient d'en mesurer l'impact, la nécessité et la part exacte de leur place dans les prises de décision.

Se pose alors la question de la légitimité de la décision publique si cet éclairage d'experte ou expert n'est pas confronté et corrélé avec les autres composantes de l'élaboration des politiques publiques : les corps intermédiaires et les citoyennes et citoyens.

La place des corps intermédiaires est, en effet, essentielle parce qu'elle sort des logiques individualistes préconisées par Le Chapelier en juin 1791¹⁴ et permet une expression collective à partir de concertations au sein de ces corps intermédiaires.

12 *Transformations de l'État - Les missions de l'État et l'amélioration des politiques publiques.*

13 <https://www.strategie.gouv.fr/debats/laction-publique-mobilise-t-lexpertise-seance-1>.

14 Le Chapelier – « *Il n'y a plus de corporations dans l'État ; il n'y a plus que l'intérêt particulier de chaque individu et l'intérêt général. Il n'est permis à personne d'inspirer aux citoyens un intérêt intermédiaire, de les séparer de la chose publique par un esprit de corporation* ».

Leur constitution est plurielle et multiple. Situés à un niveau intermédiaire entre l'individu et l'État, indépendants et autonomes, ils sont organisés naturellement ou par accord délibéré en vue d'atteindre un objectif collectif (exemple des partis politiques, mouvements et syndicats d'employeurs et de salariés, divisions administratives du territoire, chambres consulaires, associations, voire groupes de pression, etc.). Ils sont ce que Pierre Rosanvallon appelle des « *institutions de l'interaction*¹⁵ ». Leur rôle est reconnu, même si, régulièrement dans l'histoire de la République, leur légitimité a été remise en question.

Cette participation des corps intermédiaires à la constitution des politiques publiques est prise dans une tension permanente entre la parole des expertes et experts scientifiques, la parole des citoyennes et citoyens et les décisions des pouvoirs publics.

La pertinence de leur fonction de médiation entre les pouvoirs publics et les citoyennes et citoyens s'appuie sur la qualité d'une expertise qui émane d'une vision savante (car construite à partir du réel) et d'une vision individualiste (car confrontée aux expériences individuelles). Ce n'est que par leur capacité à regrouper, confronter, analyser, proposer, ... que les corps intermédiaires peuvent pleinement jouer leur rôle dans la construction des politiques publiques.

Alain Chatriot en conclut que : « *si on doit espérer des progrès dans l'organisation des corps intermédiaires, leur représentativité et leur institutionnalisation, on peut s'inquiéter de mises en cause périodiques qui révèlent souvent une vision bien simpliste de la vie politique*¹⁶ ».

Cette mise en cause des corps intermédiaires n'est pas sans conséquence pour les politiques publiques car elle entraîne une absence ou une moindre prise en compte collective de ce que peuvent avoir à exprimer les citoyennes et citoyens. On peut alors rapidement passer de l'intérêt général à la somme d'intérêts particuliers.

De ce fait, la construction des politiques publiques est confrontée, et particulièrement ces dernières années par l'émergence de certains mouvements non organisés d'une part de la population, à l'expression directe des personnes. Le filtre que pouvaient représenter les corps intermédiaires est amoindri et la parole individuelle est mise en valeur.

Les politiques publiques trouvent ainsi leur quatrième composante : les citoyennes et citoyens. L'expertise empirique des citoyennes et citoyens n'est pas à négliger car elles et ils se voient appliquer directement les décisions prises par les pouvoirs publics.

C'est pourquoi il serait utile que ce « *savoir de terrain* », comme l'appelle la conseillère d'État Yannick Moreau, puisse être pris en compte dans l'élaboration des politiques publiques, de manière organisée, en corrélation étroite avec tous les autres acteurs et actrices de ces politiques, sans prééminence ni déni des autres parties prenantes. C'était, en grande partie, « *l'ambition première du Commissariat général* ».

15 Pierre Rosanvallon - *Histoire moderne et contemporaine du politique, cours au Collège de France, Les corps intermédiaires dans la démocratie.*

16 Alain Chatriot – *ibid.*

du Plan : être un lieu de partage où les administrations centrales pouvaient incorporer ce savoir « complémentaire » issu du terrain dans leur « expertise technique »¹⁷ ».

À titre d'exemple, la fondation *la Fabrique Écologique* a mis en place « des ateliers co-écologiques » qui permettent que chaque note publiée soit discutée lors d'un débat collaboratif en vue de compléter et amender les propositions. Géraud Guibert souligne que « les citoyens ne veulent pas seulement s'exprimer mais que ça serve à quelque chose ». Cela garantit « la transparence, la validité et la portée de l'expertise ».

Certaines et certains voient, dans cette place donnée aux citoyennes et citoyens, le « chaînon manquant entre expertise et décision publique »¹⁸ ». La construction des politiques publiques est donc bien à rechercher dans cet équilibre entre les quatre composantes (pouvoirs publics, expertes et experts, corps intermédiaires, citoyennes et citoyens) de son organisation sans en privilégier l'une plutôt que l'autre, et en ayant toujours à l'esprit que cela doit servir l'intérêt général.

2.3. La coexistence de différentes formes de démocratie (parlementaire, délibérative, participative, consultative, directe, etc.)

Construire une politique publique, c'est se donner les moyens de mettre en œuvre un projet lié à une conception de société spécifique, à partir de considérants idéologiques, philosophiques, politiques qui en serviront de socle.

Son élaboration dans un cadre démocratique est déjà une première option qui marque une vision politique particulière, cela correspondant à un choix dans lequel « le peuple » a une part à la gouvernance, de manière directe ou indirecte¹⁹.

Suite à la crise financière internationale de 2008, Pierre Rosanvallon, s'interrogeait, dès 2009²⁰, sur ce qu'est la démocratie : « *La démocratie ? Nous pensons assurément savoir ce qu'elle est et ce qu'elle devrait être. Ses manipulations et ses inaccomplissements nous choquent en effet avec la force de l'évidence. Les multiples dysfonctionnements du système représentatif sautent par exemple aux yeux de tous les citoyens, alimentant une atmosphère de désenchantement. La démocratie est en effet depuis toujours sous tension, écartelée entre des principes constitutifs parfois difficiles à concilier : l'impératif de compétence et la demande de proximité, le nombre et la raison, la fidélité aux engagements du mandat et la réactivité aux changements, le développement de procédures contraignantes pour le pouvoir et l'exercice d'une volonté souveraine.*

Mais il faut aller plus loin, beaucoup plus loin. C'est en effet désormais au-delà des procédures électorales représentatives qu'il faut appréhender la démocratie et envisager son développement. La crise économique et sociale qui commence actuellement à ébranler le monde invite à reconsidérer en profondeur la façon dont les nations conçoivent leurs modes d'organisation et de régulation. Elle rend d'abord

17 <https://www.strategie.gouv.fr/debats/laction-publique-mobilise-t-lexpertise-seance-1>.

18 *Ibid* - <https://www.strategie.gouv.fr/debats/laction-publique-mobilise-t-lexpertise-seance-1>.

19 Il désigne aujourd'hui tout système politique dans lequel le peuple est souverain. Par extension, la démocratie peut aussi qualifier une forme de société, la manière de se gouverner qu'adopte une organisation ou encore un système de valeurs.

20 Pierre Rosanvallon - *Cahier du « Monde » n° 19987* daté du mercredi 29 avril 2009.

urgente une nouvelle approche de ce qui constitue le lien social et permet de « faire société » (ce que traduit l'inquiétude rampante sur l'avènement d'une « société de défiance »). Elle appelle aussi à trouver les moyens d'inclure plus fortement le futur dans le présent et à « représenter l'avenir » de façon organisée. Cette crise n'est donc pas seulement de l'ordre d'une panne que l'on subirait en attendant un retour à la normale. Elle oblige à penser plus radicalement dans les termes d'une « grande transformation » ».

Un nouveau cycle doit de la sorte s'ouvrir dans la vie des démocraties, aussi décisif qu'avaient été ceux de la conquête du suffrage universel au XIX^{ème} siècle, puis de la mise en place des « États-providence » au XX^{ème} siècle. Il faut maintenant donner à nos démocraties une assise élargie, il s'agit de les comprendre autrement et d'enrichir leur signification. Elles sont à réinventer, comme l'avait déjà indiqué dès 2013 le Cese dans son étude *Réfléchir ensemble à la démocratie de demain* : « *Même si les principes fondamentaux de notre régime démocratique ne sont pas remis en cause, les processus qui lui donnent corps, et en particulier le processus de construction de la décision politique, semblent en crise car ils ne parviennent plus à produire des décisions perçues comme légitimes et efficaces* ». Pour faire face à cette crise de la démocratie représentative et répondre aux aspirations citoyennes allant vers davantage de démocratie participative et délibérative, de nombreux politologues ont réfléchi aux moyens pouvant être mis en œuvre pour institutionnaliser la participation citoyenne, à l'instar des travaux de Loïc Blondiaux²¹.

Nous sommes donc actuellement dans une période historique où la démocratie prédomine dans le monde mais ses déclinaisons prennent des formes extrêmement diverses d'un pays à l'autre, provoquant des incidences sur les populations de ces différents pays.

21 *La démocratie participative : entretien avec Loïc Blondiaux* - Publié le 15/01/2018 (<http://ses.ens-lyon.fr/articles/la-democratie-participative-entretien-avec-loic-blondiaux>) : « *La démocratie participative désigne, dans sa définition la plus simple et la plus englobante, l'ensemble des démarches et des procédures qui visent à associer les citoyens « ordinaires » au processus de décision politique, ce qui permet de renforcer le caractère démocratique du régime politique. Elle comprend à la fois la démocratie participative institutionnalisée, qui est mise en œuvre par les autorités afin de compenser un déficit de légitimité et qui est parfois codifiée et imposée par la loi. Elle renvoie aussi à toutes les initiatives plus spontanées et informelles qui résultent des citoyens eux-mêmes et de la société civile organisée, dans le but de prendre la parole, de protester, de revendiquer, d'interpeller les autorités politiques. Cela correspond à ce que Pierre Rosanvallon nomme la « contre-démocratie » (Pierre Rosanvallon, *La Contre-Démocratie. La politique à l'âge de la défiance*, Seuil, 2006). Dans ce sens, la démocratie participative réunit des expériences aussi diverses que les conseils de quartier, les consultations de citoyens, les sondages délibératifs, les forums sociaux, les pétitions en ligne, les actions en justice... On a donc affaire à une catégorie relativement floue et derrière ces démarches de démocratie participative à des projets politiques très différents voire antagoniques* ».

3. Des réponses politiques divergentes

3.1. Des enjeux démocratiques et des risques de dérives

Depuis 30 ans la question du réchauffement climatique est prise en compte au niveau international (COP 21 et Accord de Paris notamment) sans pour autant déboucher sur des engagements réellement contraignants pour les pays signataires. Au niveau national et local, différentes actions publiques sont déployées : l'État par sa puissance normative notamment met en place des stratégies et un arsenal juridique pour impulser et accompagner les transitions en cours ; les collectivités territoriales prennent le relais à travers différentes mesures liées à l'aménagement du territoire, l'urbanisme, l'isolation thermique des bâtiments publics, etc. ; tandis que les citoyennes et citoyens se mobilisent également à travers diverses initiatives (marche pour le climat, etc.).

Pourtant les émissions de gaz à effet de serre (GES) ne cessent de croître à l'échelle mondiale. L'objectif de rester sous la barre de 2 degrés de réchauffement d'ici à la fin du siècle paraît de plus en plus intenable, tandis que les atteintes irréversibles à la biodiversité se traduiront par la disparition d'espèces animales et végétales, donnant corps à la théorie de l'effondrement.

Alors même qu'une partie de la communauté scientifique évoque l'ère de l'anthropocène²², des doutes sont émis envers la démocratie pour faire face à ces enjeux écologiques. Cette remise en cause de l'efficacité du système démocratique s'installe structurellement. Conformément à ce qui a été évoqué précédemment, chaque année le baromètre du Cevipof sur la confiance politique confirme cette tendance : un abstentionnisme récurrent lors des différentes élections (environ 55 % pour les élections municipales de 2020) ; une défiance et un manque de légitimité exprimé par les citoyennes et citoyens envers les élus et élues, et certaines institutions.

Pour Géraud Guibert et Éric Vidalenc²³, ce constat soulève trois interrogations : la démocratie est-elle un cadre adapté face à l'ampleur des enjeux écologiques ? L'impact du changement climatique sur la démocratie pourrait-il conduire à une dérive autoritaire ? L'écologie peut-elle incarner une opportunité de renouvellement démocratique ?

Pour répondre à ces interrogations, les deux auditionnés font référence à la note de la Fabrique Écologique *Gouverner la transition écologique : démocratie ou autoritarisme*, dont l'analyse permet de rappeler que les différentes formes de démocraties actuelles ne sont pas exclusives les unes par rapport aux autres mais, au contraire, se complètent souvent. Par exemple, la Convention citoyenne pour le climat a débouché sur des propositions dont le Président de la République s'est engagé à ce qu'elles soient majoritairement reprises, soit sous la forme de projets législatifs qui seront débattus au Parlement ou de textes réglementaires, soit

22 Période géologique traduisant le moment où l'Homme est devenu un facteur de transformation de son environnement, d'altération profonde et irréversible de notre environnement.

23 Géraud Guibert préside la Fabrique Écologique, Éric Vidalenc a présidé le groupe de travail *Gouverner la transition écologique : démocratie ou autoritarisme* dont la note a été publiée en février 2020. Ils ont été reçus en audition devant la délégation à la prospective et à l'évaluation des politiques publiques le 26 mai 2020.

soumises à l'approbation des Françaises et Français *via un référendum*. L'un des intérêts de cette convention est donc de mieux prendre en compte les différents points de vue et enjeux, en complétant les mécanismes relevant de la démocratie délibérative et représentative. Antérieurement, la convention d'Aarhus²⁴ avait déjà mis en avant l'intérêt d'une participation citoyenne active, d'un débat public transparent sur les questions environnementales, etc.

(a) *Les enjeux démocratiques*

Face à l'équation climatique, la difficulté pour un individu est de faire isolément les meilleurs choix dans les champs techniques, économiques et sociaux dont la portée ne peut être que collective pour ces enjeux. Pour les pouvoirs publics, il s'agit de prendre des décisions éclairées par l'expertise scientifique et applicables sur le temps long. Ces dernières années, afin de mieux prendre en compte les intérêts de la nature et des générations futures, de nombreuses propositions institutionnelles ont été avancées :

- Pierre Rosanvallon souhaite corriger les tendances « court-termistes » des décisions publiques en instituant des académies du futur ou des forums de l'avenir ;
- Dominique Bourg se prononce en faveur d'une troisième chambre constitutionnelle en plus du Parlement, afin de prendre en compte les intérêts de long terme dans la décision publique (composée de citoyennes et citoyens tirés au sort, éclairée par un conseil scientifique sur le modèle du Giec, et dotée de contreponds institutionnels pour s'opposer aux intérêts de court terme) ;
- Bruno Latour propose le « Parlement des choses » afin d'intégrer aux instances représentatives la défense des intérêts des non-humains et des générations futures ;
- plus récemment, Hubert Védrine, dans son dernier ouvrage *Et après ?*, soutient la création d'un poste de vice-Premier ministre chargé de l'écologisation et d'une chambre des « générations futures » pour évaluer publiquement les avancées et éclairer les futures décisions.

D'un point de vue historique, nos démocraties occidentales se sont construites en liant la liberté et la croissance matérielle, qui elle-même est intrinsèquement liée à la question de l'abondance énergétique, matérielle et temporelle : « *nos concepts politiques et économiques (...) sont issus d'une vision du monde où la nature et les ressources étaient infinies ou ne comptaient pas, et où le temps n'était pas compté*²⁵ ». Cette pensée entre actuellement en forte contradiction avec les impératifs de sauvegarde écologique. Face à ce constat, certains courants de pensée estiment que le système économique actuel dominé par le néo-libéralisme doit être remis en cause,

24 La convention d'Aarhus sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement, signée le 25 juin 1998 par trente-neuf États, est un accord international visant la « démocratie environnementale ». Ses trois grands objectifs sont : améliorer l'information environnementale fournie par les autorités publiques, concernant des principales données environnementales ; favoriser la participation du public à la prise de décisions ayant des incidences sur l'environnement (par exemple, sous la forme d'enquêtes publiques) ; étendre les conditions d'accès à la justice en matière de législation environnementale et d'accès à l'information.

25 Note précitée de la Fabrique Écologique.

comme on le verra par la suite (B – 1). Puisque les ressources « carbonées » ne sont pas infinies et que leur usage doit être limité, il paraît justifié, dans un système démocratique, d'en débattre et d'en délibérer pour :

- viser à la fois l'horizon éloigné de la neutralité carbone en 2050 et prendre des mesures rapides pour l'atténuation et l'adaptation au réchauffement climatique et à ses conséquences ;
- agir globalement sur les émissions de GES et localement pour l'adaptation.

La durée des mandats et le processus régulier des élections sont souvent évoqués comme des obstacles pour que la démocratie puisse intégrer les conséquences à long terme de certaines problématiques transversales d'envergure impliquant plusieurs générations et nécessitant des investissements sur plusieurs décennies. Cependant, des convergences de fond montrent l'importance de penser conjointement l'ensemble des défis (climatique, social, démographique, démocratique, etc.).

Pour diviser par deux les émissions de GES d'ici à 10 ans, il n'est pas envisageable - comme on le verra par la suite plus en détails (B – 1.4) de s'appuyer uniquement sur les technologies aussi bien pour la production que la consommation d'énergie. Il faut également agir sur les comportements et les modes de vie, ce qui justifie d'associer les citoyennes et les citoyens aux prises de décision. *Idem* pour les acteurs et actrices économiques afin qu'elles et qu'ils puissent adapter les activités productives aux contraintes environnementales. L'association des parties prenantes est donc indispensable pour adopter des stratégies d'adaptation notamment au niveau local dans une optique d'efficacité (connaissance du territoire et des leviers d'action). De plus, comme les mesures prises vont impacter directement les parties prenantes, il est indispensable que les politiques publiques intègrent, dès leur conception, les conséquences sociales, économiques et environnementales qu'elles vont générer. Cette fonction est dévolue aux études d'impact accompagnant les projets de loi afin d'évaluer préalablement les conséquences de leur future application. C'est pourquoi, le Conseil dans son étude *Étude d'impact : mieux évaluer pour mieux légiférer*²⁶ a décliné deux séries de pistes de réflexion pour parfaire ce dispositif dans le but de mieux légiférer et évaluer les politiques publiques.

D'autres obstacles sont également identifiés par la Fabrique Écologique. Ainsi, les choix en démocratie doivent être effectués de façon éclairée or la plupart des enjeux environnementaux actuels sont complexes d'un point de vue scientifique. L'objectif est de faire entrer les sciences en démocratie pour relier la production de savoirs scientifiques et la décision publique. Le Conseil économique, social et environnemental constate, dans l'étude *Sciences et société : les conditions du dialogue* de janvier 2020, un double paradoxe : d'un côté la science joue un rôle de plus en plus important pour étayer les décisions publiques, fournir une expertise, justifier les choix, évaluer les conséquences possibles ; de l'autre, les scientifiques n'échappent pas à la défiance généralisée (certains et certaines sont soupçonnés de défendre des intérêts privés au détriment de l'intérêt général). C'est pourquoi, le

²⁶ Étude conduite par la délégation à la prospective et à l'évaluation des politiques publiques du Conseil économique, social et environnemental, publiée le 10 septembre 2019.

Conseil insiste pour reconstruire un dialogue confiant entre sciences et société dont l'enjeu démocratique consiste à mieux associer les citoyennes et citoyens aux recherches et controverses ; à faciliter et démocratiser l'accès à l'expertise scientifique ; à améliorer l'évaluation de la recherche ; etc.

(b) *L'autoritarisme ou la dictature ne sont pas la solution*

Lors de leur audition, Éric Vidalenc et Giraud Guibert ont expliqué que l'option d'une « *dictature verte* » était parfois mise en avant pour faire face aux dysfonctionnements et au sentiment d'inefficacité que suscitent nos démocraties actuelles pour traiter les questions climatiques. Depuis les années 1980, des penseurs de l'écologie ont tenté de justifier les bienfaits environnementaux d'une « *tyrannie bienveillante* » ou la possibilité de suspendre temporairement la démocratie pour prendre les décisions qui s'imposent au nom de l'intérêt général. Plus récemment, une « *écologie autoritaire* » a été évoquée comme une option possible pour imposer des mesures contraignantes afin de se rapprocher des objectifs de réduction des émissions de GES. Dans la note précitée de la Fabrique Écologique, la pertinence de l'autoritarisme ou de la dictature verte est questionnée au regard de deux phénomènes contradictoires observés :

- la prise en compte opportuniste des enjeux écologiques par certains régimes autoritaires ;
- l'adoption par des régimes démocratiques de posture autoritaire pour ne pas s'occuper de la question écologique.

Ainsi, la Chine est souvent citée comme exemple pour justifier le recours à un régime autoritaire pour traiter la question écologique. Le pays a, par exemple, sensiblement réduit la part des énergies fossiles pour sa production électrique (de 83,3 % en 2007 à 70,9 % en 2017), cependant sur la même période sa consommation électrique a augmenté de 7,6 %, annihilant de ce fait les efforts consentis pour améliorer leur mix énergétique. De plus, les concessions chinoises en matière environnementale sont souvent dues à des mouvements de contestation de plus en plus nombreux au sein de la population et pas vraiment en raison d'une dictature plus ou moins éclairée sur le sujet. En effet, la moitié des mouvements de contestation de masse ont pour objet des questions environnementales comme la pollution locale. Pour éviter une contagion des mouvements sociaux à l'échelle nationale, l'État chinois a tout intérêt à écouter sa population. Cependant, la fin de la publication du recensement de ces incidents depuis 2010, laisse planer un certain doute sur la transparence des pratiques politiques dans ce domaine.

A contrario, les pays montrant actuellement un penchant autoritaire ont tendance à nier les questions écologiques. Ces pays poursuivent un modèle extractiviste et souvent fortement émissif. Ainsi, depuis la présidence de Donald Trump, les États-Unis sont sortis de l'accord de Paris sur le climat, tout en réduisant les moyens alloués aux agences œuvrant pour la préservation de l'environnement. Au Brésil, le président, Jair Bolsonaro, a supprimé le ministère de l'environnement et applique un programme très hostile à l'environnement et tout particulièrement à la forêt amazonienne. Ces pays et d'autres comme la Pologne ou le Chili n'ont pas priorisé la question du réchauffement climatique dans leur agenda politique et font primer les intérêts économiques sur ceux de l'environnement.

Enfin, les régimes autoritaires ne sont pas forcément mieux armés pour considérer le long terme. Si leurs dirigeants ne jouent pas leur réélection, ils sont néanmoins concernés par la conservation du pouvoir, les poussant à préférer des décisions populaires plutôt qu'impopulaires. Les problèmes concernant la démocratie ne lui sont donc pas exclusifs, les régimes autoritaires peuvent y être confrontés, tout comme il n'existe pas par définition de dictature verte ou de tyrannie bienveillante agissant pour le bien commun. Les systèmes démocratiques par les libertés fondamentales qu'ils défendent disposent donc des moyens politiques, sous réserve d'adaptation et/ou d'innovation institutionnelle, pour traiter efficacement et équitablement les questions écologiques.

(c) Organiser le débat public de la transition vers des modes de vie durables

La décarbonation de l'économie et des activités humaines suppose notamment la diminution des consommations d'énergie fossile, de matières premières et d'objets manufacturés. Pour la Fabrique Écologique, cette sobriété suppose un renversement des valeurs incarnées par le statut social obtenu, en particulier, grâce à la possession et à la consommation d'objets, d'équipements, de services et de loisirs qui peuvent être très énergivores, et sources d'inégalités en fonction du revenu et du patrimoine des ménages.

La notion de justice climatique utilisée au niveau international pour traiter la question du climat, a pour ambition de répartir les efforts au prorata des responsabilités historiques et l'aide en fonction de la vulnérabilité de chacun des États. Cette approche pourrait aussi s'appliquer à l'intérieur d'un pays : une mesure favorable à la lutte contre le changement climatique qui pourrait être perçue comme injuste socialement, se révélera inefficace car inapplicable à l'instar de la taxe carbone qui n'a pas tenu compte du niveau de revenu et qui a été l'un des éléments déclencheurs du mouvement des « Gilets jaunes ».

De plus, les émissions de GES dues aux énergies fossiles sont étroitement liées à des intérêts économiques massifs et puissants, dont des millions d'emplois dans le monde dépendent. Ces intérêts sont souvent guidés par une logique de court terme en raison des gains importants qui sont générés, et qui paraissent peu compatibles avec les impératifs écologiques de long terme et l'intérêt général. Les réflexions sur les voies permettant de concilier diminution de consommation d'objets ou d'énergies ainsi que les activités économiques fondées sur la production et les échanges avec un changement substantiel de paradigme sont encore embryonnaires : « *la capacité à rendre simultanés pertes et gains dus à une politique climatique constitue la clé de son acceptation dans un cadre démocratique*²⁷ ».

Dans son *Décryptage n° 5* de juin 2020, l'Institut du Développement Durable et des Relations Internationales (IDDRI)²⁸ propose huit grilles de lectures différentes pour penser les changements de mode de vie et aider à structurer le débat sur la

²⁷ *Ibid* - La Fabrique écologique.

²⁸ L'Institut du Développement Durable et des Relations internationales (IDDRI), créé en 2001 par Laurence Tubiana et Michel Colombier, est un institut de recherche indépendant sur les politiques, hébergé au sein de SciencesPo. Il a pour objectif de placer le développement durable au cœur des relations internationales, des politiques publiques et des stratégies privées.

légitimité de l'action. Les trois auteurs²⁹ de ce document partent du constat que les mesures mises en place pour lutter contre la pandémie de covid-19 (confinement, limitation des déplacements, application de suivi des malades) ont relancé le débat sur le respect des libertés individuelles. Cette problématique de l'immixtion de la puissance publique dans la sphère privée n'est pas récente, c'est un enjeu des sociétés politiques modernes : elle se pose notamment face au développement des technologies numériques de surveillance, mais elle est également présente dans les réflexions sur la transition écologique et plus particulièrement sur la question des changements des modes de vie. En effet, de nombreux débats portent, par exemple, sur le caractère trop contraignant des normes environnementales, l'impact liberticide des taxes sur le carburant entravant la liberté d'aller et venir, les accusations de « *dictature écologique* » ou de « *khmers verts* » à l'encontre de certains militants et militantes et organisations écologistes, etc³⁰. La question des libertés revient donc régulièrement dans le débat sur la conception des politiques publiques environnementales et leurs conséquences.

Les travaux de l'IDDRI explorent cet enjeu de l'articulation entre liberté individuelle et politiques publiques environnementales à travers le prisme de la légitimité de l'action publique. Partant du postulat que les politiques publiques ont vocation, par essence, à encadrer les pratiques ou les modes de vie afin de permettre à un groupe d'individus de vivre ensemble, il est possible de dépasser les polémiques sur le caractère liberticide ou non d'une politique publique, pour identifier collectivement les conditions de légitimité de l'action publique : jusqu'où la puissance publique peut-elle aller sans remettre en cause les libertés individuelles ? La réponse à cette question est liée, notamment, à la grille de lecture (voir annexe n° 3) utilisée pour expliquer les modes de vie, sachant qu'il en existe plusieurs suivant les points de vue adoptés. L'IDDRI conclut que pour légitimer l'action publique, il convient avant tout de débattre collectivement des différentes visions des déterminants des modes de vie, permettant ainsi de choisir démocratiquement les changements à opérer, plutôt que de se les voir imposer dans l'urgence pour faire face aux futures crises.

29 Mathieu Saujot, chercheur sénior modes de vie en transition ; Laura Brimont, coordinatrice, modes de vie en transition ; Romain Schumm, chercheur océan et activités pétrolières et gazifières offshore.

30 Les controverses soulevées par les déclarations de certains élus et élues écologistes de grandes villes françaises dénonçant le caractère machiste et polluant du Tour de France ou s'opposant au déploiement de la « 5 G » en sont une illustration.

3.2. Articulation entre de nouvelles échelles de gouvernance (mondiales, européennes, nationales, locales, etc.)

(a) *L'articulation des différentes échelles de gouvernance est une question essentielle*

L'articulation des niveaux de gouvernance demeure une question démocratique essentielle car la gestion des transitions ne peut se résoudre localement sans être traitée à un niveau plus global. En effet, accompagner (voire anticiper) les transitions soulève des problèmes locaux, nationaux, européens et mondiaux, qui ne peuvent être traités à un seul niveau car ils sont interdépendants.

En plus de la question démocratique centrale, les aspects démographiques, environnementaux, techniques, économiques, sociaux, politiques, etc., des transitions sont prioritairement à gérer à l'échelle locale pour fournir des réponses adaptées et trouver des cohérences à l'échelle nationale dans une logique « *bottom-up* ». Selon Pierre Calame³¹, le secret d'une bonne gouvernance réside dans une approche matricielle de la société capable de combiner les dimensions verticales des filières et les dimensions horizontales de la cohérence territoriale.

L'art de la gouvernance n'est pas d'arbitrer entre cohésion et autonomie, entre unité et diversité mais de produire le maximum d'unité et de diversité, sinon la gouvernance se résumerait à un arbitrage entre cohésion et autonomie. Traiter simultanément l'unité et la diversité renvoie forcément à l'articulation des niveaux de gouvernance : le niveau le plus élevé incarnant l'unité et le niveau le plus bas la diversité.

La question de l'articulation des espaces (c'est-à-dire l'articulation des différents niveaux de gouvernance), des temps (pour penser stratégiquement le court et le long terme ensemble), et des secteurs (afin de déssectoriser l'action publique face aux enjeux transversaux des transitions), est souvent abordée dans le cadre des réflexions sur les échelles de gouvernance. On le constate actuellement à travers diverses initiatives comme, par exemple, celles du Sénat qui soutient notamment une nouvelle génération de la décentralisation³².

Cependant, différentes difficultés sont perceptibles pour traiter ces questions liées à l'articulation des échelles de gouvernance. La première relève de la théorie démocratique. Depuis plusieurs siècles, l'obsession féodale³³ est de savoir qui décide entraînant l'attribution de compétences légales sans aborder le mode de gouvernance. Le cœur d'une politique publique est le processus par lequel s'élabore une solution satisfaisante et non de savoir qui appose sa signature finale. Pierre

31 *L'articulation des échelles de gouvernance : une question omniprésente mais refoulée parce qu'elle heurte de front la théorie politique classique.* Contribution à la charte de la gouvernance locale élaborée par le Ministère français des affaires étrangères ; intervention au séminaire du 28 mars 2008, par Pierre Calame. Ce dernier est un ancien haut fonctionnaire français du ministère de l'Équipement, auteur de plusieurs essais sur le rôle et la place de l'État dans la société contemporaine.

32 Cette proposition figurait dans la réponse fournie par le Sénat le 2 juillet 2020 au Président de la République pour sortir de la crise sanitaire de la covid-19. Elle s'inscrit parmi les 50 propositions de la Haute assemblée pour une nouvelle vague de décentralisation permettant de conforter l'autonomie des collectivités territoriales, de renforcer les compétences des départements et régions, d'introduire un droit à la différenciation, etc.

33 La féodalité peut être définie comme un système politique, ayant notamment existé en Europe entre le X^{ème} siècle et le XII^{ème} siècle, dans lequel l'autorité centrale s'associe avec les seigneurs locaux et ceux-ci avec leur population, selon un système complet d'obligations et de services.

Calame illustre cette approche en évoquant le concept de bloc de compétences qui consiste à « *essayer de découper la réalité en des morceaux* » ou en d'autres termes qu'un niveau de gouvernance ait le monopole de la compétence et de l'autorité pour chacun des blocs attribués. Dans la réalité, une ou un responsable politique cherche le plus souvent à traiter les sujets dans leur globalité, pouvant de ce fait dépasser la compétence de sa collectivité, se pose alors la question de l'articulation des niveaux de gouvernance.

La deuxième difficulté porte sur la méfiance à l'égard des élus et élues : aucune collectivité territoriale ne peut avoir la tutelle sur une autre par crainte d'oppositions politiques conflictuelles et de manque de légitimité. Seul le niveau étatique est reconnu pour traiter la plupart des sujets, alors qu'il peut apparaître trop petit ou trop grand ou trop éloigné en fonction des problématiques soulevées.

La troisième difficulté réside dans la conception patrimoniale du pouvoir, perçu comme un jeu à somme nulle, un gâteau à partager et non comme un pouvoir d'initiative, de projet et de coordination. Tant que l'on ne s'attaque pas à ces obstacles idéologiques et théoriques, on n'a aucune chance de parvenir à une bonne articulation des échelles de gouvernance, malgré des discours pleins de bonnes intentions : il faudrait se coordonner, il faudrait s'articuler, etc. Ces bonnes intentions se heurtent fréquemment à la culture des fonctionnaires et des administrations centrales, des élus et élues ainsi que des pratiques politiques.

Quant au niveau de la gouvernance européenne, l'idée de subsidiarité active n'a pas pu réellement s'imposer, une liste limitative de compétences ayant été finalement retenue. Par conséquent, l'entité de niveau supérieur, à savoir les instances communautaires, a tendance à s'appuyer sur ses compétences expressément attribuées pour en étendre le champ au maximum.

Concernant la gouvernance mondiale, la question se pose dans le contexte de la mondialisation, les systèmes de production, de transport, de distribution, etc., étant pour la plupart mondialisés. Face aux interdépendances existantes entre les sociétés humaines mais aussi entre l'Humanité et la biosphère, la gouvernance mondiale définit la construction de réglementations ou de régulations à la même échelle. Cela ne se traduit pas concrètement par la mise en place d'un gouvernement mondial sur le modèle traditionnel des États mais par l'émergence de réglementations publiques et privées plus ou moins à la hauteur des défis qui sont à relever³⁴.

À l'avenir, l'architecture mondiale pourrait passer par la mise en place d'un véritable système de gouvernance mondiale. Or, actuellement l'équation devient de plus en plus complexe : alors qu'auparavant, il s'agissait essentiellement de réguler et de limiter le pouvoir individuel des États pour éviter les déséquilibres et une nouvelle guerre froide entre deux puissances dominantes, l'enjeu de la gouvernance mondiale est désormais de peser collectivement sur le destin du monde en instaurant

34 Une définition simple et large de la gouvernance mondiale fait que ce terme est utilisé pour désigner l'ensemble de règles d'organisation des sociétés humaines à l'échelle de la planète. Un Indice de gouvernance mondiale (IGM), développé en 2008, définit cinq champs clé à analyser pour déterminer dans quelle mesure un pays donné respecte les principes d'une « bonne gouvernance mondiale » : Paix / Sécurité ; Démocratie / État de droit ; Droits de l'homme / Participation ; Développement durable ; et Développement humain. Source : *wikipédia*.

un système de régulation des nombreuses interactions qui dépassent l'action des États.

L'accord de Paris est le premier accord universel sur le climat et le réchauffement climatique³⁵. Il prévoit de contenir d'ici à 2100 le réchauffement climatique « *nettement en dessous de 2 °C par rapport aux niveaux préindustriels et de poursuivre l'action menée pour limiter l'élévation des températures à 1,5 °C* ». Il s'inscrit donc dans un système de gouvernance mondiale, nécessitant une approche commune des États signataires. Depuis, les États-Unis ont manifesté fortement leur désaccord puis se sont retirés, rendant difficile une mise en œuvre cohérente de cet accord à l'échelle planétaire. Face à ce refus, l'Union européenne souhaite déployer des actions de sauvegarde de la planète en espérant qu'elles entraîneront dans leur sillage d'autres pays.

Y a-t-il pour autant une crise de la gouvernance mondiale ?

Dès 2003, Pierre Jacquet, Jean Pisani-Ferry et Laurence Tubiana³⁶ ont constaté les difficultés de mettre en place une gouvernance mondiale institutionnalisée : « *Pour que le choix de l'intégration internationale soit durable, il faut que les populations en perçoivent les bénéfices, que les États s'entendent sur ses finalités, et que les institutions qui la gouvernent soient perçues comme légitimes. Ces trois conditions ne sont que partiellement remplies* ».

Les auteurs ont évoqué à ce propos une « *crise des finalités* », un « *déséquilibre* » et une incomplétude des institutions internationales. Ainsi, concernant ces dernières « *un décalage s'est creusé entre la nature des problèmes à traiter et l'architecture institutionnelle : celle-ci ne reflète pas la hiérarchie des problèmes d'aujourd'hui. Par exemple, l'environnement est devenu un sujet de préoccupation et de négociation central, mais il ne bénéficie pas d'un support institutionnel à la mesure de son importance* ».

Gouvernance environnementale et gestion de la planète

Lors du Forum pour une nouvelle gouvernance mondiale en 2008, le coordonnateur Germà Pelayo³⁷ avait expliqué que « *La crise provoquée par le caractère accéléré et probablement irrévocable de l'impact des activités humaines sur la nature exige des réponses collectives de la part des gouvernements et des citoyens. La nature ignore les barrières politiques et sociales, et la dimension mondiale de la crise annule les effets de toute action initiée unilatéralement par le gouvernement d'un seul État ou une institution sectorielle, quelle que soit sa puissance. Le changement climatique, la pollution marine et atmosphérique, les risques nucléaires et ceux liés à la manipulation génétique, la réduction et l'extinction des ressources naturelles et de la biodiversité, et avant tout un modèle de développement qui sur le plan mondial reste largement à l'abri de toute remise en question comptent tous parmi les diverses manifestations de cet impact accéléré et sans doute irrévocable.*

35 Il fait suite aux négociations qui se sont tenues lors de la Conférence de Paris de 2015 sur les changements climatiques (COP 21) de la Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques.

36 À la recherche de la gouvernance mondiale – Revue d'économie financière – 2003.

37 Gouvernance environnementale et gestion de la planète.

Cet impact est le facteur, dans le cadre de la mondialisation, qui remet le plus en question un système d'États qui rivalisent les uns avec les autres à l'exclusion de tous : parmi les différents champs de la gouvernance mondiale, la gestion de l'environnement est celui qui nécessite le plus urgemment des réponses à la crise sous forme d'actions collectives menées par l'ensemble de la communauté humaine. Ces actions devraient aider en même temps à modeler et renforcer la construction progressive de cette communauté ».

Face à ce constat datant de 2008, on se demande toujours comment une action collective et suivie d'effets en matière d'environnement est aujourd'hui possible. Un certain nombre d'accords multilatéraux sur l'environnement ont vu le jour depuis trente ans mais leur mise en œuvre reste difficile. On s'interroge aussi sur la création d'une organisation internationale qui centraliserait ces questions de protection internationale de l'environnement, du type organisation mondiale de l'environnement. Le Programme des Nations unies pour l'environnement pourrait jouer ce rôle mais il est constitué d'une petite structure et d'un mandat peu opérationnel. Deux camps s'opposent sur ces questions : l'Union européenne, et surtout la France et l'Allemagne, ainsi que certaines ONG qui se prononcent en faveur de la création d'une Organisation mondiale de l'environnement ; le Royaume-Uni, les États-Unis et la plupart des pays en développement qui préfèrent privilégier les initiatives volontaires.

C'est pourquoi, le retour à la dimension locale est de plus en plus fréquemment évoqué comme une des solutions à la crise environnementale.

(b) Retour au local : la dimension locale comme solution à la crise ?

Actuellement la gouvernance locale apparaît comme l'échelon le plus approprié pour soutenir l'écosystème à travers le développement d'une économie en harmonie avec la nature. En effet, un retour à une dimension plus locale de la vie et de l'économie constitue vraisemblablement une voie à suivre pour mener à bien les différentes transitions en cours et à venir.

La réflexion porte désormais sur un changement de paradigme de gouvernance aux différentes échelles d'articulation locale et nationale. Les interdépendances entre la recherche, la science, l'économie, l'écologie, la politique et les modes de vie sont également à prendre en considération. Le concept d'appartenance est, de plus, central dans cette réflexion car il s'appuie sur l'idée qu'une communauté peut, au travers d'une gouvernance locale, décider de se concentrer sur son territoire de vie en prenant particulièrement en considération les aspects environnementaux (comme on le verra par la suite avec l'exemple de la ville de Grande-Synthe).

Une citoyenneté plus active au niveau local peut, en outre, représenter une sorte de barrière contre des dynamiques économiques internationales ou des politiques nationales qui menacent localement l'équilibre naturel, l'écosystème et le territoire. Ce retour au local concerne donc autant les milieux urbains que les campagnes, et peut incarner le changement de paradigme souhaité.

En effet, le phénomène de la globalisation a des implications dans la vie des personnes et sur le rôle et la place de chacune et chacun au sein de la société. Le rapport entre les différentes dimensions locales et globales de l'existence humaine,

des différents niveaux de gouvernance et de l'économie devrait servir de cadre pour réfléchir à la qualité de la vie actuelle et de celle à venir, les transitions apparaissant comme nécessaires pour tendre vers un modèle de développement plus soutenable.

La redécouverte du local

Même si l'idée d'une dimension plus locale de la vie n'est pas nouvelle, actuellement elle est de plus en plus souvent évoquée comme une nécessité pressante, face à la multiplication des crises que nous traversons. Le changement de paradigme dans la théorie économique et dans le rapport homme-nature, ainsi que la révolution anthropologique souhaitée (comme on le décrira par la suite en abordant les questions d'anthropocène et de collapsologie) pourraient se concrétiser dans la dimension locale de la vie et de la gestion des affaires publiques.

En effet, cette dimension du local se traduit essentiellement par une valorisation de la culture locale, une revitalisation de la vie en communauté et un renforcement de la démocratie participative. Elle inclut aussi un redimensionnement du rayonnement de la vie et par conséquent de la consommation. Cela signifie un changement des structures de production et des habitudes actuelles de mobilité des personnes et des biens. Elle implique une réintroduction des biens et services au sein des marchés locaux. Cette réduction d'échelle peut avoir des implications importantes puisqu'elle va de pair avec une dynamisation de l'ensemble des acteurs et actrices économiques et sociaux locaux.

La dimension locale de la gouvernance

Dans les États européens occidentaux, le retour à une dimension locale de la vie d'un point de vue politique, prend la forme d'autonomies territoriales (fédéralistes ou régionalistes). Une application concrète prend la forme du principe de subsidiarité, qui permet d'exercer la gouvernance au plus près des citoyennes et citoyens et de leur territoire de vie, et de ne pas déconnecter la prise de décision publique de celles et ceux qui devront la respecter. Les événements locaux peuvent devenir d'intérêt national lorsque les citoyennes et citoyens se mobilisent pour la défense de leurs droits et de l'intérêt local.

Si les territoires sont porteurs de valeurs propres en fonction de leurs spécificités locales, certaines de ces valeurs peuvent être considérées comme universelles à l'instar de celles liées à la préservation de la biodiversité, de la qualité de l'air et de l'eau. La dimension locale semblerait donc la plus appropriée pour la gestion des écosystèmes parce que les citoyennes et citoyens sauraient alors ce qui leur est bénéfique ou non.

La dimension locale de l'économie

Le retour à la dimension nationale au niveau économique peut se caractériser par une relocalisation des processus de production notamment d'énergie. Ainsi, l'augmentation des prix du carburant et le déficit de matières premières vont conditionner de plus en plus l'étendue des marchés de marchandises, notamment pour les produits frais de grande consommation. Ce processus de relocalisation, qui signifie produire localement la plus grande partie des produits nécessaires à la satisfaction des besoins de la population, est une tendance qui pourrait s'accroître. Au plan local seront produits non seulement les services et les activités

d'autoproduction comme l'agriculture et l'artisanat, de service ou l'aide mutualiste, mais également la plupart de l'activité économique qui aura vocation à satisfaire le marché de proximité.

Les responsables politiques auraient donc un certain intérêt à reconsidérer les activités de production nationales comme le pivot d'une nouvelle économie : celle se fondant sur la réduction de la consommation énergétique et limitant les émissions de gaz à effet de serre. Le système politico-économique pourrait ainsi établir de nouvelles priorités comme la relocalisation des activités productives, le soutien à la diffusion des nouvelles techniques de production des énergies alternatives, l'aide financière et législative en direction des processus de production plus durable, etc.

Entre le local et le global : le rôle du gouvernement local dans la gestion de l'écologie

Face à des problèmes globaux comme les émissions de gaz à effet de serre, il faut des réponses politiques internationales. Or les discours sur le réchauffement climatique prononcés par les responsables politiques sont souvent ambivalents car dans les faits les États prennent des décisions qu'ils condamnent par la suite. Ainsi, les pays industrialisés « *mondialisent l'économie, quand ils devraient la déglobaliser et ils délocalisent les activités agroindustrielles quand il faudrait les relocaliser*³⁸ ».

La gouvernance locale apparaît donc comme celle qui est la plus proche de l'écosystème mais aussi l'échelon le plus approprié pour une gestion liée de l'économie et de l'écologie.

4. Des financements contraints pour accompagner les transitions vers une économie décarbonée

Dans le domaine des transitions (climatique, écologique, numérique, énergétique, etc.) la question des investissements est centrale. Or le contexte économique incertain, la perspective d'une croissance faible ou d'une récession suite à la pandémie de la covid-19, rendent encore plus difficile le financement des investissements nécessaires pour mener à bien ces transitions. Par exemple, ceux destinés à répondre aux défis du réchauffement climatique en réduisant les émissions de gaz à effet de serre ne sont pas suffisamment intégrés dans les politiques publiques actuelles. Les annonces du Plan de relance présenté le 3 septembre 2020 permettront-elles d'y remédier ? Pour Bettina Laville, ce n'est pas vraiment le cas, car la fiscalité écologique n'est toujours pas à la hauteur des enjeux. Par exemple, les exonérations ou les taux réduits de la TICPE constituent une perte de recettes estimée à près de 6,6 milliards d'euros, sans compter la non-taxation des carburants utilisés pour le transport aérien et la pêche.

En outre, depuis des décennies les objectifs de croissance étaient partagés par l'ensemble des acteurs et actrices économiques et politiques tout en bénéficiant à la population. Face à cette consommation en croissance constante qui s'est mondialisée, les bénéfices semblaient sans limites en occultant les conséquences de l'exploitation des ressources naturelles.

38 Mauro Pirini, Paris, avril 2009 - *Retour au local : la dimension locale comme solution à la crise* - Irénées.net porté par l'association *Modus Operandi*.

Cette tendance qui s'est poursuivie durant des décennies peut s'inverser, dès lors que des choix seront effectués autour de trois problématiques majeures :

- le niveau de déficit et d'endettement public peut-il contraindre le financement des politiques publiques accompagnants les transitions ou au contraire devenir un outil majeur pour les initier ?
- les investissements peuvent-ils être priorisés vers le financement des politiques publiques de transition, *via*, par exemple, la labellisation des produits d'épargne finançant les investissements « verts » ?
- les arbitrages budgétaires effectués par l'État vers des investissements durables *via* la BPI peuvent-ils jouer un effet de levier pour entraîner les investissements privés ?

Ainsi, la conception des politiques publiques peut se faire à partir d'une véritable analyse du contexte général (tant social qu'économique ou environnemental) et des forces présentes. La gouvernance s'inscrit alors dans une prise en compte de l'intérêt général en tant que facteur de cohésion.

Dans le RAEF 2020 *Se donner un nouveau cap*, le Conseil économique, social et environnemental aborde la question des « *risques liés à un fort accroissement de la dette publique* ». En effet, en 2020 suite à la crise de la covid-19, le niveau de déficit et d'endettement public de notre pays sera supérieur à la moyenne des pays européens et des critères de convergence du traité de Maastricht. La gestion de cette dette est d'ailleurs qualifiée de « *sujet préoccupant dans les années à venir, même si sa soutenabilité immédiate n'est pas remise en question, grâce à la qualité de la signature française et à l'action de la BCE* ». Cependant, la charge de la dette pèsera davantage sur le budget de l'État et pourrait faire obstacle au financement d'investissements indispensables en faveur de la transition écologique. Pour traiter ce problème, notre assemblée semble privilégier le scénario de monétisation de la dette par la BCE, en l'associant à une politique de relance cordonnée au plan européen et sous réserve de desserrer les règles de discipline budgétaire pour financer les investissements en faveur de la transition écologique notamment.

De même, une reconstruction écologique volontariste pourrait s'appuyer sur la dépense publique en réfutant le dogme de l'austérité budgétaire. C'est la posture *a minima*, en particulier, du *Green New Deal* de la présidente de la Commission européenne, Ursula Von der Leyen. Un plan de financement public prévu entre 1 000 et 2 600 milliards d'euros sur 10 ans, soit 100 à 260 milliards par an, dont 30 milliards annuels au titre du *Green Deal*. Dès lors qui financerait le différentiel ? Si nous sommes dans le respect des 3 % de déficit public par rapport au PIB inscrit à l'article 126 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, seul le recours au financement et à l'endettement privé paraît envisageable.

La pression exercée par certains actionnaires et fonds qui souhaitent obtenir des rendements importants à court terme ne correspondant pas toujours à la réalité économique conduit les investisseurs et investisseuses privés à hésiter pour financer les transitions.

Cependant, les mentalités et les pratiques évoluent, comme l'évoquait Philippe Dessertine à propos des « *green bonds* » au cours de son audition, et que l'on le

verra par la suite plus en détail (partie I – B – 4.3). De plus en plus d'investisseurs et d'investisseuses cherchent du sens pour investir à moyen-long terme, la rentabilité financière n'étant plus leur seul critère pour guider leur choix. La labellisation de certains produits d'épargne en direction d'investissements éthiques, socialement responsables et écologiquement soutenables, constitue une voie intéressante à suivre voire à développer.

Ce type de démarche ne doit cependant pas faire illusion par rapport à la réalité des pratiques. Par exemple, il existe toujours des financements à destination des énergies fossiles en raison d'une rentabilité forte qui se maintient d'année en année. Ainsi, certains groupes énergétiques et banques françaises n'ont pas suffisamment investi dans les énergies renouvelables, comme en témoigne Alexandre Poidatz dans son article *Banques françaises, les fossiles raflent la mise*, Paris Oxfam 2018. Cette situation n'est pas propre à la France, la plupart des banques des pays occidentaux ou de pays producteurs d'hydrocarbures ont privilégié les investissements dans les énergies fossiles. Une approche contraire signifierait une dégradation importante de leur résultat qui est fondée depuis des décennies sur le financement d'une économie carbonée.

Toutefois, des exceptions existent comme en témoigne la pratique de certains fonds de pension en Norvège notamment. Le *Government Pension Fund-Global*³⁹ exclut de ses investissements des entreprises du fait de leurs activités non-éthiques à l'instar de celles impliquées dans la fabrication de mines antipersonnelles, d'armes nucléaires, dans la fabrication de tabac ou la production d'alcool, etc. Le nombre de secteurs exclus du champ d'intervention du fonds suscite cependant de nombreux débats politiques au niveau national. Ainsi, l'alliance conservatrice arrivée au pouvoir en 2019 remet en cause l'extension de ces choix à certaines entreprises d'exploitation minière notamment.

Concernant les banques publiques, elles peuvent aussi jouer un rôle actif dans la décarbonation de nos sociétés. Ainsi, la Banque européenne d'investissement (BEI) a soutenu les énergies fossiles à hauteur de 7,9 milliards d'euros entre 2015 et 2018, soit 21 % de ses financements dans le domaine de l'énergie. Cette distorsion entre le discours et la réalité des actions relève essentiellement de décisions politiques qui favorisent la recherche de gains à court terme. Depuis, la BEI a annoncé qu'elle mettrait fin à tout nouveau financement dans les énergies fossiles dès la fin de 2021, et que ses financements seraient « verts » à 50 % à partir de 2025⁴⁰. À cette échéance, l'effet de levier généré par les financements publics en direction des projets « verts » pourrait drainer des investissements privés de plus en plus importants.

39 Ce fond date de 2006 et s'inscrit comme le successeur du *Petroleum Fund* (1990) créé pour gérer les excédents de réserves de change provenant de l'exportation du pétrole.

Il reçoit l'ensemble des profits de la Norvège liés au pétrole *via* les impôts, les permis d'exploitation de gisement, d'exploration et les participations dans les sociétés comme Statoil ou Norsk Hydro.

En 2017, il passe la barre symbolique des 1 000 milliards de dollars d'encours sous gestion, soit 2,7 fois le PIB de la Norvège et devient l'un des fonds de pension les plus importants au monde.

40 *Financer la décarbonation* - Gaël Giraud - Editions *Esprit* / mars 2020.

De son côté, la Banque publique d'investissement (BPI) a accordé, en 2018, 2 milliards d'euros à la transition écologique, soit 5 fois moins que le montant estimé comme nécessaire par la Cour des comptes européenne.

Il apparaît donc que les choix d'investissements sont encore faits en priorité pour une économie carbonée, même s'il existe de très nombreux projets « verts » à financer, dont on sait que la rentabilité à court terme n'est pas celle offerte par les investissements « carbonés ». Ce différentiel de rentabilité ne peut-il pas être mesuré et compensé à moyen-long terme ? De même, s'il ne peut l'être, pourquoi ne pas élever le niveau de la taxe carbone et élargir son assiette ?

Ces recettes fiscales pourraient alors être utilisées pour financer exclusivement des investissements décarbonés et venir en aide aux ménages précaires qui seraient fragilisés par ce changement de paradigme énergétique.

Mais ces solutions applicables dans notre pays, n'auront de sens que si l'Union européenne accepte de reconsidérer la « *théorie ricardienne des avantages comparatifs censés justifier le libre-échange*. Il faudra se résoudre à mettre en place une taxe carbone aux frontières pour protéger nos industries « vertes »⁴¹ ».

B - Un contexte de transitions multiples en cours et à venir accompagné de profonds bouleversements sociétaux

1. Des changements substantiels des modes de vie, de production et de consommation, des relations inter individuelles : des solutions soutenables ?

1.1. De profonds changements dans nos modes de vie

Dans son ouvrage *Et après*, Hubert Védrine explique qu'à l'issue de la pandémie mondiale liée à la covid-19 « *Si tout ne va pas changer plus rien ne sera exactement comme avant* ». À ce titre, il cite plusieurs responsables et praticiennes et praticiens qui ont toujours soutenu jusqu'à maintenant la mondialisation et qui semblent intégrer les inévitables changements : le Président de la République française, Emmanuel Macron, a ainsi déclaré le 16 mars 2020 « *le jour d'après quand nous aurons gagné, ne sera pas un retour au jour d'avant* », François Bayrou est convaincu que l'accélération constante des échanges internationaux va être remise en cause, Thierry Breton⁴² évoque le 5 avril 2020 la nécessité de « *revisiter les règles de concurrence* », etc.

Hubert Védrine liste certains changements qui inévitablement impacteront notre façon de vivre, de travailler, de consommer, de s'alimenter, de se distraire, de se cultiver et de voyager. Au-delà de cette liste, l'enseignement, la formation

41 *Financer la décarbonation* - Gaël Giraud.

42 Commissaire européen en charge de la politique industrielle, du marché intérieur, du numérique, de la défense et de l'espace.

professionnelle, l'éducation, la santé, la prise en charge sociale, les efforts de recherche scientifique et bien d'autres secteurs seront également impactés.

Par exemple, le télétravail s'est autant développé en trois mois que ce qui était prévu en trois ou quatre ans⁴³. Si la présence au bureau était déjà remise en cause par la révolution numérique et la culture des *start-up*, le bousculement provoqué dans le monde entier pour des raisons sanitaires pourrait modifier profondément les habitudes professionnelles et l'organisation du travail.

Lors de son audition, Timothée Duverger⁴⁴ a confirmé cette tendance en estimant que le confinement a fait émerger le développement d'un nouveau mode de vie avec la généralisation du télétravail pour tous les métiers qui peuvent s'exercer de la sorte.

Pour lui, trois points importants montrent ce changement :

- notre rapport au monde matériel qui prend une dimension différente en nous obligeant à nous concentrer sur l'essentiel ;
- notre rapport au travail (est alors posée la question du revenu universel) qui renvoie à notre conception du travail et de son articulation avec les différents temps de vie ;
- notre rapport à l'autre en particulier dans les activités liées au travail.

Ces trois questions interrogent sur la place des politiques publiques dans une société qui porte son attention sur les changements et les différences acceptables dans notre société, en particulier, le rapport au lien social (« moins de biens, plus de lien »).

Philippe Dessertine partage ces constats et estime que le déploiement du télétravail pourrait à terme remettre en cause les stratégies d'aménagement du territoire. Il a pris l'exemple du « Grand Paris » dont l'un des objectifs est de développer l'offre de transports publics au sein de la métropole en réduisant notamment les temps de trajet entre le domicile et le lieu de travail. L'émergence du télétravail a fait prendre conscience à un grand nombre de franciliennes et franciliens que vivre à proximité de son lieu de travail n'est plus forcément une nécessité⁴⁵.

Bien entendu, ces changements de mode de vie ne se limitent pas au télétravail, d'ores et déjà des pans entiers de l'économie connaissent de profondes mutations à l'instar du tourisme en France. Notre pays se targuait en 2019 d'être la première destination touristique au monde avec 89 millions de visiteurs et visiteuses annuels (le secteur du tourisme représentant 10 % du PIB) et visait à moyen terme 100 millions de visiteurs et visiteuses sans réellement tenir compte des inconvénients que représente un accroissement continu de cette activité depuis une trentaine d'années (émission de gaz à effet de serre, dégradation de zones naturelles, coûts

43 Selon l'agence de communication WPP.

44 Audition de Timothée Duverger, Maître de conférences associé à Sciences Po Bordeaux, devant la délégation à la prospective et à l'évaluation des politiques publiques le 12 mai 2020.

45 La numérisation des procédures permet ainsi de travailler à distance en privilégiant un cadre de vie plus agréable que ceux des milieux urbains extrêmement denses. À Paris la densité moyenne est d'un peu plus de 21 000 habitantes et habitants par km², alors qu'elle est inférieure à 30 habitantes et habitants par km² dans le département de l'Ariège.

induits pour les collectivités territoriales, etc.). *Idem*, pour les modes de transport aérien ou maritime : tous les 15 ans la flotte d'avions en service allait doubler de taille avec une demande d'appareils neufs estimée à plus de 40 000 d'ici à 2040, et un nombre de passagères et passagers censé atteindre 8 milliards à la même échéance. En 2019, 30 millions de passagères et passagers ont également voyagé sur des paquebots. Ce développement du tourisme de masse génère au niveau mondial une empreinte carbone totalement incompatible avec les objectifs internationaux de lutte contre le réchauffement climatique.

De même, de nombreux dirigeants et dirigeantes politiques et d'entreprises occidentaux ont remis en cause la stratégie de délocalisation qui a permis de baisser les prix des produits de grande consommation. Elles et ils ont évoqué une logique de relocalisation qui mettrait fin à la division du travail telle qu'elle s'est pratiquée depuis les années 1980⁴⁶.

La pandémie a également mis en avant les difficultés d'approvisionnements pharmaceutiques et médicaux : les menaces tragiques de pénurie de masques, de respirateurs, de médicaments produits essentiellement en Inde et en Chine. Ces difficultés marqueront durablement les esprits dans l'hypothèse où de nouvelles crises sanitaires se produiraient à l'avenir.

La crise du coronavirus est aussi interprétée par Dominique Bourg⁴⁷ comme un signal, peut-être le dernier, qui doit alerter l'Humanité sur la nécessité de changer radicalement sa manière de vivre dès maintenant : « *un retour à la « norme » c'est-à-dire à ce qui se faisait auparavant serait suicidaire. Si une relance économique rapide s'avère nécessaire pour redonner aux laissés-pour-compte de la crise des ressources et un revenu, cette relance productiviste ne peut être seulement orientée vers la croissance du PIB. L'objectif, qui peut paraître aujourd'hui utopique, serait de produire moins de biens (sobriété) et mieux (efficacité) pour que nos économies s'insèrent dans le cadre des limites planétaires, et deviennent régénératives et non plus destructives* ».

Il y a des alternatives possibles, crédibles, désirables et réalisables, à condition que la volonté politique et les moyens financiers soient mis au service des objectifs de transformation sociale et de préservation de l'environnement, certaines sont déjà-là.

Cela veut dire, aussi, en filigrane, que la question de l'éducation des peuples à d'autres formes d'économie et de relation sociale est au cœur des politiques à mener pour une meilleure prise en compte des êtres et de la planète. La course effrénée vers une croissance ne tenant pas suffisamment compte des facteurs humains ou environnementaux est à remettre en cause pour répondre aux objectifs de développement durable⁴⁸ et aux besoins essentiels des populations.

46 Ainsi, pour le PDG de Michelin « *La crise nous a appris qu'il pouvait être dangereux de ne pas produire certains biens localement* », pour le président du Club des directeurs de la sécurité et de la sûreté des entreprises « *Il faut tirer les conséquences des faiblesses d'un système fondé sur l'externalisation et l'éloignement des productions par rapport au lieu de distribution* ».

47 *Vers un retour sur Terre ?* – Revue *Futuribles* n° 437 – juin 2020.

48 Les 17 objectifs de développement durable : <https://www.un.org/sustainabledevelopment/fr/objectifs-de-developpement-durable/>

1.2. Le système économique actuel a-t-il atteint ses limites ?

Les multiples crises écologiques révèlent les limites de notre système économique mondialisé fondé sur un modèle de croissance du PIB alimenté par le consumérisme et le productivisme. Les modes d'échange et la politique commerciale qui régit nos modes de production et de consommation ne sont pas encore adaptés à la transition écologique et sociale, comme l'explique, Mathilde Dupré⁴⁹, dans un article de la revue *Esprit* d'avril 2020 *Le commerce mondial à l'heure de la transition*.

En effet, les règles commerciales jouent un rôle structurant dans l'organisation des activités économiques internationales. Le fait qu'elles n'intègrent pas encore efficacement les dimensions sociale et écologique, encourage un modèle peu soutenable et maintient le développement d'activités polluantes. Depuis la création de l'OMC, la multiplication des accords régionaux ou bilatéraux de commerce portant sur des domaines de plus en plus vastes, génère une hiérarchie de fait au sein de laquelle les règles commerciales priment sur les autres domaines du droit international. En même temps, les règles environnementales, sociales ou fiscales restent essentiellement définies à l'échelle nationale or, les États sont peu enthousiastes à l'idée de se doter de règles internationales ambitieuses et véritablement contraignantes dans ce domaine. Dans son avis *Les enjeux de la négociation du projet de partenariat transatlantique pour le commerce et l'investissement* adopté en mars 2016, le Conseil économique, social et environnemental avait déjà identifié cette difficulté : « *Vis-à-vis de ce projet d'accord, des divergences profondes existent au sein même du Conseil : si d'aucuns s'interrogent sur le bien-fondé de ce traité, porteur de risques sur un grand nombre de sujets, principalement sur la prise en compte de normes sociales, sanitaires et environnementales et sur les Biens communs, d'autres estiment par exemple qu'il représente une opportunité de promouvoir les valeurs européennes de protection sociale et environnementale, voire qu'il permettra d'ouvrir aux entreprises françaises de nouveaux marchés aux États-Unis, porteurs d'emploi et de croissance* ».

À l'échelle nationale, Bernard Perret explique, dans la revue *Esprit* précitée, que face à la crise climatique, la bonne attitude politique serait de faire comprendre aux Françaises et Français que la critique du consumérisme participe d'une nouvelle conception du développement économique et social, et du bien-vivre. Cela permettrait d'effectuer un premier pas vers l'après-croissance et d'envisager réellement et avec sincérité toutes les conséquences sociales et politiques qu'une stagnation de la consommation marchande pourrait engendrer en termes d'emploi, de financement des dépenses publiques, etc.

Par le passé, le modèle économique actuel a déjà été questionné en raison de ses conséquences environnementales et des inégalités sociales qu'il génère. Dans les années 1970, le concept de décroissance est ainsi apparu. Son postulat est que la croissance économique apporte plus de nuisances que de bienfaits à l'Humanité.

49 Diplômée de Sciences-po, Mathilde Dupré a été chargée de plaider sur la justice fiscale et la régulation des entreprises multinationales au CCFD-Terre Solidaire. Membre du *Tax Justice Network*, elle a animé la plateforme « Paradis Fiscaux et judiciaires » et représenté la société civile au sein de groupes d'expertes et d'experts de l'OCDE et de l'UE entre 2010 et 2014. Elle a ensuite coordonné le Forum citoyen pour la RSE et participé à l'élaboration de la loi sur le devoir de vigilance en 2014 et 2015. Elle est désormais co-directrice de l'Institut Veblen, en charge des questions commerciales.

Il n'est pas parvenu à se structurer politiquement, alors même que de nombreuses personnalités aux niveaux national et international prennent part à cette réflexion⁵⁰.

Pour les tenants de la décroissance, le processus d'industrialisation a trois conséquences négatives : des dysfonctionnements de l'économie (chômage de masse, précarité, etc.), l'aliénation au travail (stress, harcèlement moral, multiplication des accidents, etc.) et l'accroissement de la pollution, responsable de la détérioration des écosystèmes et de la disparition de milliers d'espèces végétales et animales. Leur objectif peut se résumer à cesser de faire de la croissance un objectif central.

Le concept de décroissance soulève, cependant, de nombreux questionnements et critiques. Ainsi, pour les économistes libéraux et keynésiens, la croissance économique est toujours perçue positivement : si la richesse créée est correctement distribuée, elle améliore le niveau de vie des ménages (défini comme la quantité et la qualité des biens et services qu'ils peuvent consommer). Pour certains économistes, la décroissance est assimilée à une forme de néo-malthusianisme économique, alors que d'autres courants de pensée estiment que les classes bourgeoises des pays développés, sous couvert de protéger l'environnement, souhaiteraient en fait empêcher les pays dits en développement d'emprunter le même chemin économique que les pays occidentaux. Pour les partisans et partisans de la théorie de la croissance endogène, les facteurs humains, la connaissance et l'innovation technique prendront le relais d'une croissance uniquement basée sur des facteurs matériels, tandis que les progrès de la science permettraient de résoudre les problèmes énergétiques et liés à l'élimination des déchets.

Même si la crise systémique engendrée par la pandémie de la covid-19 semble faire évoluer les mentalités y compris des responsables politiques comme on l'a vu précédemment, Bernard Perret⁵¹ dresse le constat que la plupart des politiques continuent de traiter l'écologie comme un problème soluble dans les raisonnements économiques habituels. Leur présupposé implicite est qu'il est possible de découpler croissance et émissions de gaz à effet de serre. Selon ce dernier, les indicateurs disponibles démontrent l'irrationalité de cette pensée : même si l'intensité carbone de l'économie française diminue, le rythme est trop lent pour espérer diviser par 4 nos émissions à l'horizon 2050. L'idée même de croissance soutenable serait alors une chimère.

1.3. Une remise en cause du modèle dominant de croissance économique ?

Si l'idée que des changements de mode de vie apparaissant indispensables émerge de plus en plus, cela va rarement jusqu'à une remise en cause du modèle de

50 On peut citer, sans être exhaustif, André Gorz qui dès 1975 a dressé le constat que le développement capitaliste implique la destruction des ressources et que seule une politique de décroissance peut enrayer ce processus. Albert Jacquard qui a émis en 1991 la thèse que plus la science et la technique démontrent le caractère limité de la planète et moins, paradoxalement, les responsables politiques semblent en tenir compte. Dès 1999, Dominique Méda dans son livre *Qu'est-ce que la richesse ?* s'interroge sur ce qu'incarne la richesse d'une société et remet en cause le PIB comme représentation adéquate de celle-ci. L'ouvrage reparait en 2008 sous le titre *Au-delà du PIB. Pour une autre mesure de la richesse*, souvent considéré comme l'ouvrage pionnier en France sur la critique de la croissance, il est à l'origine d'une série de coopérations et de travaux communs menés notamment par Jean Gadrey, Florence Jany-Catrice, Dominique Méda et les membres du Forum pour d'autres indicateurs de richesse qui revendiquent plutôt le terme de post-croissance que celui de décroissance.

51 *L'écologie est-elle rationnelle ?* – Revue *Esprit* mars 2020.

croissance et de la pensée économique dominante qui a encadré jusqu'à maintenant les décisions prises par les agents économiques. De plus, si l'augmentation du prix payé par le consommateur ou la consommatrice est en général efficace pour réduire la consommation notamment énergétique, la compréhension et l'acceptabilité sociale de ce levier d'action est parfois difficile comme en témoigne le mouvement des « Gilets jaunes » : la hausse des prix ne peut avoir lieu sans être accompagnée de mesures sociales compensatrices et s'inscrire plus largement dans une politique d'ensemble tenant compte des disparités existantes dans la population.

Se pose alors la question de l'acceptabilité des mesures à prendre qui passe par la compréhension de ses tenants et aboutissants.

Pour y parvenir, actuellement les pouvoirs publics disposent essentiellement de trois grands leviers d'action pour mettre en œuvre leurs politiques publiques :

- les « carottes » = les incitations économiques et les subventions ;
- les « bâtons » = les normes, les réglementations et les taxes ;
- les « sermons » = la persuasion et la formation.

Les bonnes politiques actuelles seraient celles qui mettent en œuvre de façon cohérente l'ensemble de ces leviers afin de changer le contexte global (économique mais aussi normatif et idéologique) dans lequel chaque acteur ou actrice prend ses décisions. La lutte contre le changement climatique entraînera vraisemblablement une baisse du PIB et du pouvoir d'achat, c'est pourquoi de nombreux experts et expertes à l'instar de Jean Tirole lancent un appel à la lucidité et au pragmatisme : « *il faut arrêter de mentir aux gens sur le climat, ça va coûter*⁵² ».

À ce titre, la raison écologique - correspondant au cadre de rationalité tenant compte des irréversibilités, de la finitude du monde physique et des limites de la croissance - ne peut plus être soluble dans la rationalité marchande.

Il ne suffit donc pas de s'en prendre aux excès du consumérisme ou de la financiarisation : c'est la logique d'ensemble du système qui est en cause. Donner la priorité absolue aux enjeux écologiques imposerait de mettre en cohérence les incitations économiques, la réglementation, les systèmes d'information, les valeurs et visions d'avenir portés par le discours politique. Il serait aussi indispensable de tracer de nouvelles perspectives mobilisatrices concevant de nouvelles formes d'action et de vie : des contraintes de grande ampleur ne seraient acceptables qu'à la condition d'être perçues comme les conditions d'un avenir souhaitable. L'enjeu de la transformation de l'imaginaire social devient essentiel, la science économique peut y contribuer à condition toutefois de se livrer à une réflexion critique de la pensée dominante des dernières décennies.

En outre, les leçons tirées des pratiques de l'économie sociale et solidaire peuvent être reprises dans un projet reposant sur d'autres conceptions du développement économique. Faire le choix de la prise en compte des parties prenantes de l'entreprise en inscrivant son développement dans une vision économique plus responsabilisante pour chacun et chacune avec la détermination d'une inscription

52 Pour le climat, il faudra accepter un PIB plus faible – Jean Tirole, L'Écho du 27 février 2019.

dans le développement du territoire, un projet économique collectif, une égalité entre les membres dans les prises de décision, une volonté d'un développement économique non lucratif (ce qui ne signifie pas non rentable ou non équilibré financièrement) est une réponse qui pourrait permettre de satisfaire aux besoins des personnes et aux objectifs de développement des territoires.

1.4. La place des innovations techniques pour faciliter les transitions ?

Pour certains médias et responsables politiques ou d'entreprises, la transition énergétique peut se résumer à l'adoption d'un bouquet de technologies dites « vertes » tels que les voitures électriques, les bâtiments à énergie positive, les énergies renouvelables (éoliennes et panneaux photovoltaïques), etc. Ce techno-optimisme, pour reprendre le terme utilisé par Franck Aggeri⁵³, présente l'innovation technologique comme la solution aux problèmes environnementaux actuels. Le transhumanisme - mouvement culturel et intellectuel international – prône ainsi l'usage des sciences et des techniques afin d'améliorer la condition humaine notamment par l'augmentation des capacités physiques et mentales des êtres humains⁵⁴. Cette représentation du futur est problématique, car elle sous-estime les nouveaux problèmes environnementaux engendrés par ces nouvelles technologies, mais également parce qu'elle laisse de côté les dimensions non technologiques de la transition énergétique.

La transition énergétique renvoie aux transformations structurelles des modes de production et de consommation de l'énergie afin de lutter contre le changement climatique et satisfaire aux objectifs de développement durable. Si le terme de transition est utilisé, c'est pour souligner la difficulté de sortir de la trajectoire technologique établie autour des énergies carbonées. Se passer du pétrole prend du temps car cela suppose de changer les objets, les infrastructures, mais aussi les modes de vie, les compétences et les habitudes établies. L'urgence d'une telle transition est pourtant prégnante : la production mondiale d'énergie, essentiellement issue de ressources fossiles a sextuplé dans le monde depuis 1945. Pour susciter et accompagner une telle transition, les politiques publiques et la mobilisation de la société civile apparaissent indispensables car le marché ne prend pas en compte spontanément les impacts environnementaux.

Depuis 2008, les politiques publiques françaises pour la transition énergétique ont débuté avec le « Grenelle de l'environnement », puis la « loi de transition énergétique pour la croissance verte » adoptée en 2015 qui a introduit la Stratégie nationale bas-carbone (SNBC⁵⁵), suivie en 2018 de la « feuille de route sur l'énergie et le climat ». Dans le cadre de la loi de transition énergétique, le Gouvernement a proposé une programmation pluriannuelle de l'énergie (Ppe) qui détaille la stratégie de la France

53 *Espit mars 2020 : Vers une innovation responsable* - Franck Aggeri : Il est illusoire d'espérer que l'innovation technique suffira pour « découpler » la croissance et les atteintes à l'environnement.

54 La perspective transhumaniste d'une Humanité transformée a suscité de nombreuses réactions, tant positives que négatives, émanant d'horizons de pensée très divers. Francis Fukuyama a ainsi déclaré, à propos du transhumanisme, qu'il s'agit de l'idée la plus dangereuse du monde, ce à quoi un de ses promoteurs, Ronald Bailey, répond que c'est, au contraire, le « mouvement qui incarne les aspirations les plus audacieuses, courageuses, imaginatives et idéalistes de l'Humanité ».

55 Révisée en 2018, elle fournit les orientations pour mettre en œuvre, dans tous les secteurs d'activité, la transition vers une économie bas-carbone, circulaire et durable.

d'ici à 2030. Outre des objectifs chiffrés, comme la baisse de 20 % de la consommation énergétique par rapport à 2012, le texte vise une neutralité carbone en 2050⁵⁶. Du côté de l'offre, des objectifs technologiques sont affirmés : soutien à l'éolien, au solaire et au véhicule électrique. Du côté de la demande, des secteurs prioritaires sont ciblés dans lesquels les nouvelles technologies vertes doivent être diffusées : bâtiment, transport, industrie, agriculture et forêts.

Ce programme, comme les textes publics précédents, se fonde selon Franck Aggeri sur une hypothèse implicite : les technologies « propres » devraient permettre de sortir de notre dépendance aux énergies fossiles. Il s'appuie sur l'exemple du véhicule électrique pour montrer les limites d'un tel raisonnement fondé sur le progrès technique. La voiture électrique est présentée par les constructeurs et les pouvoirs publics comme un véhicule « zéro émission », les émissions étant seulement mesurées en phase d'usage du véhicule. En revanche, si l'empreinte carbone est prise en compte sur l'ensemble du cycle de vie du véhicule - en incluant l'impact des matériaux utilisés et de la fabrication - le bilan est différent. De plus, l'empreinte carbone du véhicule sera bien moindre en France, où le mix énergétique est peu carboné (en raison de l'importance de la production électronucléaire), qu'en Pologne, où il est très carboné (le charbon représente 77,8 % de la production d'énergie primaire en 2018). Par ailleurs, la nature des polluants change, puisque la fabrication des batteries consomme des métaux stratégiques (cobalt, lithium) qui sont très polluants à extraire et dont les réserves sont limitées. Sans compter les impacts environnementaux associés au recyclage des batteries quand elles arriveront en fin de vie.

Ces études ne condamnent pas la technologie du véhicule électrique car ces impacts peuvent être réduits, en travaillant à la fois sur le bilan énergétique de l'électricité et sur l'éco-conception des véhicules ou encore le recyclage des matériaux utilisés. Mais elles soulignent que des « technologies propres », sans empreinte environnementale, n'existent pas. Il y a toujours un transfert de pollution associé aux nouvelles technologies. Cette thématique des bienfaits et inconvénients des véhicules électriques a été abordée dans le cadre de l'étude *Étude sur la méthode d'analyse des controverses au sein du Cese* pour expérimenter l'usage de cette méthode destinée à traiter avec le plus d'objectivité possible une question controversée.

Cependant, réduire la transition énergétique à un problème technologique présente un réel avantage politique : faire croire au public qu'une transition sans douleur est possible. Par exemple, focaliser l'attention sur une technologie réputée vertueuse (à l'instar de la voiture électrique) permet de faire oublier, à court terme, qu'il faudra accompagner sa diffusion d'une réflexion sur les usages de la voiture et sur la réduction des distances parcourues pour en réduire les impacts. Ce réductionnisme technologique est aussi irresponsable sur un plan politique à moyen et long termes car il fait porter sur les générations futures le poids des ajustements qui deviendront inévitables.

56 Sur l'ensemble de ces dispositifs, le Cese a produit plusieurs travaux (avis, avis de suite et contribution). La plus récente, est une contribution adoptée le 11 mars 2020 *Accord de Paris et neutralité carbone en 2050 : comment respecter les engagements de la France ?* qui formule six préconisations destinées à améliorer la cohérence entre les politiques publiques mises en œuvre depuis 2008 notamment.

De plus, cette place accordée aux évolutions technologiques devrait être anticipée par les politiques publiques afin de mieux répondre aux attentes et aux besoins de la société. En amont, une réflexion est à mener sur les cycles de formation qui seront proposés pour développer les secteurs de la recherche considérés comme stratégiques au regard des objectifs du développement durable. Se pose également la question de l'acceptabilité des innovations technologiques dont l'usage peut se révéler liberticide. Par exemple, la numérisation des données est encadrée au niveau européen par la protection des données personnelles *via* le RGPD⁵⁷. Cette réglementation est vivement dénoncée par certains industriels qui estiment qu'elle est trop contraignante pour profiter pleinement des innovations liées au développement de l'intelligence artificielle, au déploiement des innovations dans le domaine, des TIC, etc.

Par ailleurs, le primat technologique, à la fois dans les stratégies d'innovation et dans les politiques publiques, se fonde également sur la croyance, d'une part, qu'il existerait un besoin inextinguible d'objets de consommation dans la population et d'autre part, que l'entretien de la croissance économique, mesurée par le PIB, passe par le renouvellement permanent des produits offerts aux consommateurs et consommatrices.

Ce paradigme de la croissance continue n'est plus soutenable. Les bénéfices attendus à court terme (chiffre d'affaires, revenus supplémentaires des ménages et recettes fiscales) sont contrebalancés par ses impacts négatifs à long terme (dégradation de l'environnement, épuisement des ressources naturelles, urbanisation et artificialisation des espaces naturels, éviction des populations les plus pauvres de l'accès à ces technologies coûteuses) que devront supporter les générations futures. Certes, les performances environnementales unitaires des produits et services vendus s'améliorent dans presque tous les secteurs, mais ces progrès sont plus que compensés par la croissance effrénée des ventes au niveau mondial⁵⁸.

La transition énergétique et écologique ne pourra donc se satisfaire de la croyance dans les seuls bienfaits de l'innovation technologique, même de rupture. Il conviendra également de repenser la conception des politiques publiques afin de modifier le système d'offre, et tendre vers un modèle de sobriété et d'évitement des gaspillages.

57 Le règlement général de protection des données (RGPD) est un texte réglementaire européen qui encadre le traitement des données de manière égalitaire sur tout le territoire de l'Union européenne. Il est entré en application le 25 mai 2018.

58 Par exemple, dans le secteur automobile les émissions de CO2 continuent de croître en valeur absolue : les progrès en matière de consommation et d'émissions de CO2 ont été jusque-là contrebalancés par la croissance continue du parc automobile mondial et des distances parcourues.

2. Transitions, changements, mutations, transformations, un concept à définir

Au cours de leur audition commune, Bettina Laville et Philippe Dessertine⁵⁹, ont rappelé la genèse du rapport du Comité 21 intitulé *La grande transformation*⁶⁰ : *freins, leviers et moteurs* en considérant que le terme transformation était préférable à celui de transition. La transformation a pour objet de « rendre quelque chose différent, de le faire changer de forme, de modifier ses caractères généraux » selon la définition fournie par le dictionnaire Larousse ; alors que le terme de transition désigne le passage d'un état à l'autre. La signification de ces deux termes est donc proche, on pourrait aussi bien parler de mutations, de changements ou de métamorphoses pour évoquer le contexte actuel.

Les termes de transition et de transformation sont déjà institutionnalisés à travers diverses lois – la loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte de 2015 et la loi relative à la croissance et la transformation des entreprises (PACTE) de 2019 – ou d'autres initiatives publiques telle que la stratégie nationale de transition écologique vers un développement durable (2015-2020).

Lors de son audition⁶¹, Jean-Éric Aubert, en sa qualité de Président de la Société française de prospective, a présenté l'ouvrage *La Grande Transition de l'Humanité*, partageant avec le Comité 21, l'adjectif « grand » pour qualifier l'importance des bouleversements sociétaux⁶² qui impactent et impacteront l'ensemble de la population mondiale. Il a expliqué que le concept de « grande transition » se distingue clairement des transitions qui nous sont devenues familières – numérique, énergétique, écologique, démographique notamment – en raison :

- de sa dimension temporelle car ce concept inscrit les transitions en cours dans une mutation multiséculaire ;
- de son caractère global et systémique, toutes les dimensions de l'activité humaine sont concernées ;
- de son amplitude et de sa radicalité, le système entier va changer de paradigme ;

59 Audition de Bettina Laville, Conseiller d'État honoraire, Présidente fondatrice du Comité 21, Présidente du comité stratégique de namR et membre du conseil d'administration du Centre national de la recherche scientifique (Cnrs) et du Conseil scientifique de Minestechs, et Philippe Dessertine, Économiste et professeur en sciences de gestion, devant la délégation à la prospective et à l'évaluation des politiques publiques du Cese le 9 juin 2020.

60 L'économiste hongrois, Karl Polanyi est le premier à avoir utilisé le terme de « Grande Transformation » dans un ouvrage publié en 1944 montrant que l'économie de marché n'est apparue qu'au début du XIX^{ème} siècle avec la première révolution industrielle. Ce libéralisme économique était une innovation du monde occidental, le marché s'est imposé en système autorégulateur engendrant la désocialisation progressive de l'économie, l'auteur en conclut que la grande crise des années trente imposa alors au monde une « resocialisation de l'économie ».

61 Audition de Jean-Éric Aubert, Président de la Société française de prospective, devant la délégation à la prospective et à l'évaluation des politiques publiques du Cese le 11 février 2020.

62 Entendu comme les changements impactant nos modes de vie : impacts sur les modes de production, consommation, alimentation, déplacement, etc.

- de son actualité et son intensité car après une longue phase d'émergence, une accélération des transitions place l'Humanité face à des choix irréversibles et à des mutations majeures à envisager.

De nombreux rapports et signaux ont donc déjà alerté, depuis plusieurs décennies, sur la nécessité de changer de paradigme. Par exemple, le rapport *Meadows* publié en 1972 pour le Club de Rome avait déjà mis en avant le danger que représente la croissance démographique et économique de l'Humanité pour l'environnement. Le rapport *Brundtland* rédigé en 1987 par la commission mondiale sur l'environnement et le développement de l'ONU a utilisé pour la première fois l'expression « *sustainable développement* » traduit en français par « développement durable » en fournissant une définition⁶³ précise qui servira ensuite de base au Sommet de la Terre qui s'est tenu en 1992 à Rio. Mais force est de constater que cette prise de conscience au niveau mondial n'est pas suffisante pour infléchir les tendances préoccupantes révélées par les trajectoires actuelles. Au cours de son audition, Jean Jouzel a présenté les conclusions des derniers rapports du Giec⁶⁴ : les émissions de gaz à effet de serre (GES) représentent chaque année 54 milliards de tonnes équivalent CO2 au niveau mondial⁶⁵. D'ici à 2030, si les tendances actuelles se poursuivent, 65 à 70 milliards de tonnes équivalent CO2 seront émises dans l'atmosphère, engendrant une hausse de la température moyenne de 4 à 5 degrés d'ici à la fin du siècle. Il apparaît dès lors clairement que la trajectoire d'un réchauffement inférieur à deux degrés telle que fixée par l'accord de Paris⁶⁶ est loin d'être atteinte car elle nécessite non seulement de réduire les émissions de GES à 40 milliards de tonnes équivalent CO2 en 2030 mais surtout d'atteindre la neutralité carbone en 2050.

2.1. L'ère de l'anthropocène ?

Selon la définition fournie par le site *Wikipédia*, l'anthropocène⁶⁷ est une époque de l'histoire de la Terre qui a été proposée pour caractériser l'ensemble des événements géologiques qui se sont produits depuis que les activités humaines ont une incidence globale significative sur l'écosystème terrestre.

L'anthropocène constitue la période durant laquelle l'influence de l'être humain sur la biosphère a atteint un tel niveau qu'elle est devenue une « force géologique » majeure capable de marquer la lithosphère⁶⁸. La période la plus récente de

63 Il s'agit d'un mode de développement qui répond aux besoins des générations présentes sans compromettre les générations futures de répondre aux leurs.

64 Rapport d'octobre 2018 et rapport spécial sur le changement climatique, les océans et la cryosphère publié en septembre 2019.

65 37 par la consommation d'énergie fossile, 10 par les émissions de méthane et protoxyde d'azote provenant essentiellement de l'agriculture, 6 des exploitations forestières et 1 du secteur du bâtiment.

66 L'accord de Paris est le premier accord universel sur le climat et le réchauffement climatique. Il fait suite aux négociations qui se sont tenues lors de la Conférence de Paris de 2015 sur les changements climatiques (COP 21) de la Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques.

67 Le terme anthropocène, qui signifie « l'Ère de l'humain », a été popularisé à la fin du XX^{ème} siècle par le météorologue et chimiste de l'atmosphère Paul Josef Crutzen, prix Nobel de chimie en 1995 et par Eugene Stoermer, biologiste, pour désigner une nouvelle époque géologique, qui aurait débuté selon eux à la fin du XVIII^{ème} siècle avec la révolution industrielle, et succéderait ainsi à l'Holocène.

68 La lithosphère est l'enveloppe rigide de la surface de la Terre, comprenant la croûte terrestre et une partie du manteau supérieur.

l'anthropocène est souvent qualifiée de « grande accélération⁶⁹ » car de nombreux indicateurs y présentent des courbes de type exponentiel.

En effet, à l'échelle des ères géologiques de la Terre, l'holocène – c'est-à-dire l'époque s'étendant sur les 10 000 dernières années – était marqué par une relative stabilité permettant la croissance et le développement de la civilisation humaine. Le changement global en cours depuis la révolution industrielle a progressivement amené les scientifiques à lui substituer le terme d'anthropocène⁷⁰, en tant que nouvelle ère géologique marquée par l'empreinte humaine.

Pour illustrer l'enjeu de la temporalité à l'échelle de l'espèce humaine et le phénomène de « grande accélération », le rapport précité du Comité 21 *La Grande Transformation* s'appuie sur un indicateur mesurant l'écart entre ce que la nature peut régénérer et ce qui est requis pour l'activité humaine : ce jour du dépassement est intervenu en 2019 le 29 juillet alors qu'il était arrivé le 18 août 10 ans plus tôt et le 29 octobre il y a 40 ans⁷¹.

Désormais, l'impact des modifications, prélèvements et rejets humains l'emporte sur les facteurs et fluctuations naturels, en particulier au niveau du climat planétaire et des grands équilibres de la biosphère. Par exemple, les humains déplacent actuellement plus de sédiments au travers de leurs activités (mines, carrières, constructions, etc.) que la totalité des rivières du monde.

Si l'anthropocène est un concept de plus en plus utilisé dans les médias et la littérature scientifique, il fait l'objet de nombreuses interprétations voire d'extrapolations essentiellement pour renforcer la prise de conscience des conséquences de l'empreinte humaine sur le climat et la biodiversité.

Ainsi, Jean-Maxence Granier⁷² explique que les entreprises sont au cœur de l'anthropocène et propose de le rebaptiser « *entrepocène* » car ce sont principalement leurs activités qui mettent à mal la nature à travers leurs externalités négatives dont l'existence est connue depuis longtemps mais dont la prise de conscience de l'impact systémique est récente. Lors de son audition, Armand Hatchuel⁷³ a rappelé que la prise en compte des enjeux sociaux et environnementaux est depuis 2019 inscrite dans la loi PACTE (pour la croissance et la transformation des entreprises), l'entreprise étant désormais partie prenante dans l'élaboration des politiques publiques pour concilier efficacité économique et exigences sociales et environnementales. De même, le concept d'entreprise à mission, désigne de nouvelles formes de sociétés commerciales qui se définissent statutairement, en plus du but lucratif, comme ayant une finalité d'ordre social ou environnemental. Ces évolutions récentes, si elles sont réellement appliquées par les entreprises, vont certainement les aider à s'adapter à l'avenir aux transformations appelées par l'anthropocène, sachant qu'elles seront confrontées à un double défi : faire évoluer

69 Terme proposé en 2005 par les climatologues Will Steffen, Paul Crutzen et l'historien John McNeill.

70 L'évènement anthropocène. La Terre, l'histoire et nous – C. Bonneuil et JB. Fressoz – Seuil 2013.

71 D'après l'ONG canadienne « *Global footprint network* » et le Think tank anglais « *New economic foundation* ».

72 Revue *Esprit*, mars 2020 – *Bienvenue dans l'entrepocène*.

73 Audition d'Armand Hatchuel, Professeur, Chaire de « Théorie de l'entreprise. Modèles de gouvernance et création collective », devant la délégation à la prospective et à l'évaluation des politiques publiques du Cese le 14 avril 2020.

leur mode de production en profondeur tout en restant rentables à court terme. Ce qui est vrai pour l'appareil productif peut être généralisé à l'ensemble des activités humaines, comme le conclut Pascal Picq dans ses travaux de paléanthropologie : « *Plus une espèce a du succès, plus elle doit s'adapter à ses conséquences* ».

De nombreux enjeux sont donc sous-jacents à la notion d'anthropocène, dont certains sont politiques, puisqu'elle focalise le débat public autour des risques écologiques, parfois au détriment d'autres problématiques d'ordre sociales et économiques.

2.2. Des théories diverses sur l'évolution : la collapsologie, l'effondrement, la décroissance... ?

La collapsologie est un courant de pensée récent qui étudie les risques d'un effondrement de la civilisation industrielle et qui pourrait succéder à la société actuelle⁷⁴. Elle s'inscrit dans l'idée que l'homme altère son environnement durablement, et elle propage le concept d'urgence écologique, lié notamment au réchauffement climatique et à l'effondrement de la biodiversité. Les collapsologues estiment, en outre, que l'effondrement de la civilisation industrielle pourrait provenir de la conjonction de différentes crises : environnementale mais aussi énergétique, économique, géopolitique, démocratique, etc.

En France, l'étude systématique d'un possible effondrement de la civilisation thermo-industrielle a été initiée par l'Institut *Momentum* co-fondé par Yves Cochet⁷⁵ et Agnès Sinaï. Ces derniers définissent l'effondrement comme « *le processus irréversible à l'issue duquel les besoins de base (eau, alimentation, logement, habillement, énergie, etc.) ne sont plus fournis (à un coût raisonnable) à une majorité de la population par des services encadrés par la loi* ». En ce sens, il se heurte au concept de territoire résilient⁷⁶ c'est-à-dire ayant la capacité d'anticiper, de réagir et de s'adapter pour se développer durablement quelles que soient les perturbations auxquelles il doit faire face.

La collapsologie est portée à la connaissance du grand public par Pablo Servigne⁷⁷ et Raphaël Stevens dans leur essai : *Comment tout peut s'effondrer. Petit manuel de collapsologie à l'usage des générations présentes* publié en 2015⁷⁸. Selon les auteurs, ce néologisme a été créé pour désigner un champ de recherche qui émergeait dans la communauté scientifique.

74 Source : *wikipédia*.

75 Cet ancien ministre de l'environnement prédit d'ailleurs dans son dernier ouvrage (*Devant l'effondrement. Essai de collapsologie - Les liens qui libèrent* 2019) l'effondrement inéluctable et rapide de notre société industrielle : « *Il y a une hypothèse selon laquelle l'Humanité n'existera plus en tant qu'espèce en 2050* ».

76 La « résilience » est un terme polysémique, dont la signification diffère selon la discipline qui le mobilise, l'environnement dans lequel il est utilisé et les objectifs qu'il sert. Appliquée aux sociétés humaines, un peuple est résilient s'il a la capacité de trouver des solutions nécessaires pour son adaptation face à des aléas qui le menacent.

77 Audition ouverte au Cese le 15 janvier 2019.

78 Pablo Servigne est, avec Raphaël Stevens, l'inventeur du néologisme « Collapsologie ». Le livre *Comment tout peut s'effondrer* qu'ils ont co-écrit, a popularisé en France et dans le monde francophone la notion d'effondrement systémique global de la civilisation industrielle et des grands équilibres des écosystèmes. Ils précisent que cet effondrement ne concerne pas seulement les futures générations mais également les générations actuelles.

En effet, elle se présente comme un exercice transdisciplinaire faisant intervenir l'écologie, l'économie, l'anthropologie, la sociologie, la psychologie, la biophysique, la biogéographie, l'agriculture, la démographie, la politique, la géopolitique, la bioarchéologie, l'histoire, la futurologie, la santé, le droit et l'art. Certains chercheurs et chercheuses réfutent son caractère scientifique, en estimant que l'étude des risques d'effondrement civilisationnel ne peut être qualifiée de champ de recherche scientifique intégré. Cependant, de nombreux centres de recherche universitaires consacrent des recherches à ce sujet. En juin 2020, le mot « Collapsologie » fait son entrée dans le dictionnaire *Le Petit Robert*.

Ce concept a été également popularisé par le film documentaire *Demain*⁷⁹ réalisé en 2015 par Cyril Dion⁸⁰ et Mélanie Laurent. Plusieurs personnalités du monde scientifique et politique, à l'instar de Jean Jouzel ou d'Édouard Philippe se disent aussi interpellées par cette question de l'effondrement.

Selon le magazine en ligne *Slate*, les idées de la collapsologie « semblent très ancrées » dans la société française, un sondage sur le sujet indique que « 6 Français sur 10 redoutent un effondrement de notre civilisation ». Pour 36 % des sondées et sondés la cause de cet effondrement, s'il se produisait, serait le réchauffement climatique, 17 % la surpopulation et 14 % la montée des inégalités. Questionné sur ce à quoi pourrait ressembler le monde après un effondrement, 25 % « parient sur un retour à la nature individualisée et teintée de survivalisme, 25 % sur un retour à la nature via des communautés autogérées et 19 % par un retour d'États nations plus limités ».

Dans la revue *Futuribles* d'avril 2020, Yannick Blanc⁸¹ dans son article *Il n'y a plus d'après – Montée de l'incertitude et vigilance prospective* explique que la crise sanitaire liée à la covid-19 a enclenché un « ébranlement systémique » de notre société qui couvait depuis longtemps : « l'épidémie s'avère être un accélérateur de fragmentation au sein des sociétés et sur la scène internationale, elle donnera de la consistance aux scénarios de l'effondrement ». Selon Juliette Duquesne⁸², le choc de la pandémie et ses conséquences sont avant tout les révélateurs de la crise environnementale et des fragilités de notre écosystème en lien avec la déforestation qui augmente sensiblement les facteurs de zoonose, tout comme la consommation accrue de protéines animales.

*
* * *

Selon Yannick Blanc, la coalition autour du vivant fondée sur une meilleure compréhension des fondamentaux propres aux biens communs devrait permettre d'élaborer les compromis nécessaires à une transition devenue inévitable et

79 Ce film est basé sur l'éventualité d'un effondrement imminent et présente des solutions alternatives, dont la permaculture, l'agroécologie, la monnaie locale, la démocratie participative, le recyclage et la récupération pour écarter l'imminence de ce risque.

80 Cyril Dion a été désigné en juillet 2019 comme l'un des trois garants de la Convention citoyenne pour le climat pour garantir l'indépendance, l'impartialité et la sincérité des travaux.

81 Audition de Yannick Blanc, Président de *Futuribles International*, devant la délégation à la prospective et à l'évaluation des politiques publiques du Cese le 14 janvier 2020.

82 Reçue en entretien le 26 mai 2020.

souhaitée par un large panel de personnalités allant de Nicolas Hulot à Angel Gurría (Secrétaire général de l'OCDE), à l'anthropologue Philippe Descola, ou encore l'acteur Robert de Niro et Jean-Laurent Bonnafé (Administrateur-directeur-général du groupe BNP Paribas et Président des Entreprises pour l'Environnement - EpE⁸³). Cependant, ce *consensus* sur les valeurs et enjeux de long terme ne vaut pas accord sur la stratégie à suivre : « *au sein même de l'arc de transition les arbitrages s'annoncent tout aussi conflictuels s'agissant des contreparties demandées aux aides économiques mais surtout des choix de long terme ayant des conséquences immédiates sur la survie de secteurs économiques comme le transport aérien et l'automobile. Les 30 années de retard de la prise de conscience politique de la crise climatique vont se payer comptant dans l'urgence d'une transition énergétique et industrielle hautement conflictuelle* ».

3. Les transitions face aux crises majeures et universelles : l'émergence de nouveaux modèles de développement ?

Au cours de son audition⁸⁴, Karine Sage, du cabinet Quadrant Conseil, s'est appuyée sur les retours d'expérience de villes comme Loos-en-Gohelle et Grande-Synthe pour expliquer comment leurs projets de transition ont été accompagnés dans un cadre démocratique renouvelé à l'échelle locale. En effet, face aux désordres globaux environnementaux, économiques et sociaux, de nombreux territoires qui en subissent les effets négatifs sont amenés à déployer des réponses alternatives pour sortir du modèle productiviste hérité du XX^{ème} siècle. L'objectif est alors de trouver un nouveau paradigme de développement répondant mieux aux attentes des citoyennes et citoyens, et adaptés aux particularismes locaux dans le cadre d'un projet de transition durable.

Dans le cadre de ses travaux dans le domaine de la sociologie, Edgard Morin a expliqué dès 2007 que « *La politique de civilisation ne doit pas être hypnotisée par la croissance* ». Il définit la civilisation comme étant ce qui peut être transmis (les techniques, les savoirs, la science, etc.) d'une communauté à une autre. Ainsi, la civilisation occidentale - qui s'est mondialisée - se définit par l'ensemble des développements de la science, de la technique et de l'économie. Il constate que la technique et l'économie concourent à la dégradation de la biosphère et à l'ensemble des problèmes écologiques. Or les biens matériels qui ont été apportés à une partie de la population, n'ont pas procuré un véritable bien-être psychologique et moral à leurs bénéficiaires. Il en conclut qu'il faut abandonner la recherche du toujours plus pour une recherche du toujours mieux, notant au passage que la croissance est un terme purement quantitatif et non qualitatif.

Ce changement de paradigme en faveur d'une transition complète n'est possible que si la population concernée a conscience des limites du modèle économique dominant et partage le constat de sa non pérennité. À ce titre, la ville de Grande-

83 Créée en 1992, l'Association Française des Entreprises pour l'Environnement (EpE), regroupe une quarantaine de grandes entreprises françaises et internationales issues de tous les secteurs de l'économie qui veulent mieux prendre en compte l'environnement dans leurs décisions stratégiques et dans leur gestion courante.

84 Audition de Karine Sage, Consultante-évaluatrice et cofondatrice de la coopérative Quadrant Conseil, devant la délégation à la prospective et à l'évaluation des politiques publiques du Cese le 23 juin 2020.

Synthe s'enfonçait depuis plusieurs années dans une tendance préoccupante en raison d'une situation économique et sociale qui ne cessait de se dégrader. La démarche de transition engagée par Grande-Synthe, depuis 2011, présente quatre grandes caractéristiques :

- une transition générale et systémique sur la base d'un projet cohérent reposant sur un volontarisme politique fort et une dynamique collective impliquant l'ensemble des acteurs et actrices du territoire ;
- la mise en « récit⁸⁵ » de la transition appliquée à ce territoire. Cette méthode a été initiée pour animer une démarche de prospective participative tenant compte des composantes de l'histoire du territoire mais également du futur désirable exprimé par les habitantes et habitants ;
- la conception d'un projet de transition qui permet d'engager une ville industrielle non durable vers un modèle de développement écologique et solidaire ;
- la mobilisation des savoir-faire coopératifs des parties prenantes internes à la municipalité (valorisation des prises d'initiative effectuées par les agentes et agents de la commune) et externes (implication des habitantes et habitants *via* le déploiement d'outils de démocratie délibérative notamment).

Dans l'ouvrage *La grande transition de l'Humanité*, Jean-Christophe Lipovac⁸⁶ livre son retour d'expérience sur la démarche de transition engagée par la ville de Grande-Synthe. Cette transition - vécue comme un cheminement vers une évolution nécessairement graduée entre un état et un autre - avait pour ambition de construire un nouveau modèle de développement plus juste socialement, tout en tenant compte des limites écologiques de la planète. Quant à la mise en récit, elle visait à construire les étapes vers un développement durable, qui ne peut se faire sans l'acceptation du deuil du modèle d'hier pour inventer un futur durable. De même, l'acceptabilité du projet de transition nécessite de le construire avec les habitantes et habitants, ainsi que l'ensemble des acteurs et actrices institutionnels, économiques et sociaux.

Il en ressort que l'identité du territoire constitue un ressort clé pour engager ses acteurs et actrices dans un processus de changement général et la construction d'un nouveau paradigme de développement. Le rôle de la collectivité est alors d'initier, d'accompagner puis d'amplifier les initiatives des parties prenantes pour inscrire la transition dans le quotidien, *via* les modes d'habitat, de travail, de déplacement, de consommation et d'alimentation.

Pour Jean-Christophe Lipovac, l'exemple de Grande-Synthe constitue désormais une nouvelle étape du développement durable en cours dans les territoires. Il en conclut que pour réussir une transition d'ampleur à l'échelle locale, il faut s'appuyer sur des formes de démocratie plus contributive et favoriser la construction d'un nouvel imaginaire collectif ayant pour objectif un futur commun durable et désirable.

85 Selon le groupe d'experts (composé d'un sociologue, d'un anthropologue et d'un économiste) qui a animé cette démarche prospective participative : un récit qui peut se raconter fait sens, permet d'ordonner la complexité et favorise les échanges ainsi que la coproduction.

86 Jean-Christophe Lipovac est urbaniste, il a exercé la fonction de conseiller technique sur le développement durable et la ville en transition au sein du cabinet de Damien Carême lorsque celui-ci était maire de Grande-Synthe.

4. De la défense de l'intérêt général à la culture des communs : vers une « écologisation » de la société ?

4.1. Une notion d'intérêt général à double sens

L'approche anglo-saxonne semble privilégier la notion d'intérêt général comme étant la somme des intérêts de chacune et chacun. Cette vision porte la marque des idées libérales initiées par l'esprit des Lumières en Europe au XVIII^{ème} siècle dont la diffusion est devenue au XX^{ème} siècle la logique économique dominante *via* les concepts de libre circulation des personnes et des marchandises, libre concurrence, etc.

A contrario, la conception républicaine française de l'intérêt général semble se comprendre comme une finalité qui dépasse la somme des intérêts individuels. Il incarne une destinée collective, plus ambitieuse que les seules vies des individus, à laquelle chacune ou chacun est censé se soumettre afin de pouvoir bien vivre ensemble. La puissance publique s'est progressivement affirmée comme la garante ainsi que la conceptrice de cet intérêt supérieur.

Cette opposition de sens révèle deux visions différentes du « vivre ensemble ». Du côté français, c'est la société qui façonnerait les vies individuelles, alors que du côté anglo-saxon, c'est l'addition des individus mis bout à bout qui ferait société : « *une vision paternaliste en top-down face à une vision libertarienne en bottom-up*⁸⁷ ». Les deux courants n'ont pas la même perception des rapports de pouvoir. La tradition jacobine justifie par un déséquilibre initial l'ingérence dans la vie des individus et des organisations, tandis que le libéralisme refuse tout interventionnisme, pariant sur un équilibre naturel *a posteriori* qui serait toujours plus juste qu'un équilibre artificiel défini *a priori*. En quelque sorte, la distinction porte d'un côté, sur un État régulateur et protecteur ; et de l'autre sur une auto-organisation libératrice et hardie.

Naturellement l'opposition entre ces deux modèles, si elle apparaît assez nettement en théorie, se révèle être plus ténue lorsqu'on observe le fonctionnement institutionnel et politique des États concernés. Aussi bien en Angleterre que dans notre pays, nous constatons actuellement une interpénétration de ces deux modèles. De plus, il existe d'autres modèles qui se sont développés dans le monde avec une approche distincte de l'intérêt général, entraînant, par exemple, une organisation politique plus centralisée et autoritaire à l'instar du modèle chinois.

Face à ces conceptions différenciées de l'intérêt général, comment se positionne la puissance publique française pour défendre les biens communs dans le cadre de la transition écologique ?

En effet, sur fond de crises environnementales et sociales exacerbées par la crise sanitaire liée à la pandémie de la covid-19, la notion de commun qui renvoie au mode de relation entre les sociétés humaines et leur environnement naturel refait surface. Selon Danièle Demoustier : « *La culture des communs renvoie à des modes de propriété, de gestion mais aussi d'appropriation : en matière d'énergie, de l'eau, de toute une série d'éléments, c'est important. Cela impose aussi une redéfinition du rôle*

87 De l'intérêt général au bien commun – Chrystèle Bazin – Usbek et Rica – 19 juin 2017.

de l'État au sens général, des collectivités territoriales et l'économie sociale et solidaire. Qu'est-ce qui relève de la puissance publique et de l'organisation collective des citoyens pour préserver les communs ? ». Au cours de son audition, Timothée Duverger a identifié deux tendances complémentaires : le désir émis par la population de couplage entre les besoins de solidarité et les enjeux écologiques, et le retour de l'État dans ses fonctions régaliennes mettant ainsi fin à plusieurs décennies de gestion influencée par le *New public management*⁸⁸ : « la crise sanitaire a réaffirmé le rôle primordial de l'État pour préserver l'intérêt général au détriment notamment de certaines libertés fondamentales durant le confinement ».

Au cours de son audition, Roger Sue a notamment expliqué qu'on assiste actuellement à l'émergence d'un nouveau secteur dénommé « quaternaire », incarné par l'économie sociale fondée sur l'échange de services non marchands et par conséquent non comptabilisés dans le PNB. Selon l'auditionné, la notion de service public doit désormais être élargie à celle de l'économie quaternaire, afin que les missions relevant des services publics puissent à l'avenir préserver les biens communs.

Forêts, prairies, rivières, littoraux, étangs, etc., pendant des siècles, ces éléments naturels, ces « non-humains⁸⁹ » donnent lieu à des relations variées avec les sociétés. Pour réguler l'accès à ces éléments naturels⁹⁰ : on parlera de « communs environnementaux ». Pour reprendre les catégories du droit romain, la gouvernance des communs environnementaux met l'accent sur l'*usus* (le droit d'utiliser une chose) devant le *fructus* (le droit de faire fructifier ou de louer un bien) et l'*abusus* (le droit de disposer du bien par l'aliénation ou la destruction, en tant que propriétaire).

4.2. Propriété privée et appropriation des biens communs

Montesquieu et Rousseau verront dans la propriété le fondement de la société civile, et Locke dans le *fructus* la légitimité de la propriété privée. Ces auteurs ont contribué à de nouvelles visions métaphysiques du monde qui aboutissent à la sacralisation de la propriété et la réification de la nature⁹¹. Dès lors, les communs ont quasiment disparu, le *fructus* et l'*abusus* étant désormais sans limites : les objets, êtres vivants et systèmes naturels seront de fait, soit propriété publique ou privée, soit *res nullius* c'est-à-dire « rien ».

Construite sur ce terreau d'absolutisation de la propriété et de réification de la nature, la discipline économique peine à considérer les dégâts environnementaux, même lorsqu'ils sont scientifiquement avérés. La terre ou l'énergie deviennent de simples intrants, aux côtés du capital et du travail, et non des composants d'un

88 La nouvelle gestion publique est un concept apparu dans les années 1970 dans les pays anglo-saxons et qui s'inspire de la gestion privée pour piloter et exécuter les politiques publiques. En France, ce concept a été introduit progressivement dans les années 1990 et a vu se succéder depuis 2007 la révision générale des politiques publiques (RGPP), puis la modernisation de l'action publique (MAP) en 2012 et actuellement les actions mises en place par la Direction interministérielle de la transformation publique (DITP), sans pour autant améliorer significativement ni la réforme de l'État ni l'efficacité de la dépense publique.

89 Bruno Latour, *Politiques de la nature. Comment faire entrer les sciences en démocratie*, Paris, La Découverte, 1999.

90 François Ost, *La Nature hors la loi. L'écologie à l'épreuve du droit*, Paris, La Découverte, 1995.

91 *Une monnaie au service des communs* Éditions Esprit – mars 2020 – Dominique Dron, Étienne Espagne et Romain Svartzman.

biotope sans lequel ni travail ni capital ne peuvent être mis en mouvement. Les pollutions environnementales sont théorisées en tant qu'externalités négatives, c'est-à-dire des nuisances non compensées monétairement et analysées strictement sous l'angle d'interactions de marché.

C'est cette vision de la nature et de la propriété (et celle du marché qui en découle) qui fera dire à l'économiste Garrett Hardin que les biens communs sont condamnés à la surexploitation et à l'épuisement⁹². Alors même que l'économie prend une place prépondérante dans la conduite des affaires humaines, la réification de la nature ainsi renforcée par la discipline économique conduit à son appropriation systématique et à sa destruction. En réduisant la nature à un simple intrant, tout en considérant que la valeur de chaque chose est entièrement reflétée dans son prix à condition que des droits de propriété soient attribués correctement, les économistes ont ainsi contribué à placer le marché en surplomb de toute contextualisation sociale et environnementale.

4.3. Vers une « écologisation » des politiques économiques ?

Océan, atmosphère, biodiversité, semences, nappes phréatiques, habitats naturels : autant de communs environnementaux actuellement fortement dégradés et dont le marché est incapable d'assurer la pérennité. De nouvelles réflexions dans le champ économique visent à mieux intégrer les dimensions environnementales, c'est le cas notamment de l'approche postkeynésienne croisée avec l'économie écologique, débouchant sur une discipline émergente : la « macroéconomie écologique ». Elle semble influencer des propositions de politiques économiques, telles que le pacte vert pour l'Europe « *Green Deal* européen » pour une Union européenne climatiquement neutre dès 2030 et non 2050. La feuille de route propose notamment des actions destinées à promouvoir l'utilisation efficace des ressources en passant à une économie propre et circulaire, et à restaurer la biodiversité et réduire la pollution. Pour y parvenir, le pacte énonce les investissements nécessaires et les instruments de financement disponibles, tout en fixant comme objectif central de conduire une transition juste et inclusive.

Ces approches et leurs corollaires en politique économique permettent d'accomplir deux avancées majeures pour replacer le système économique dans les sphères sociales et biophysiques dont il dépend. D'abord, une plus grande régulation du secteur financier afin de faciliter les investissements de long terme requis pour la transition écologique. En effet, la financiarisation de l'économie depuis les années 1970 a favorisé un court-termisme de rendement incompatible avec les horizons temporels nécessaires à la résilience des écosystèmes planétaires. Au cours de son audition, Philippe Dessertine a confirmé que les investisseurs et investisseuses souhaitent sortir d'une logique de rentabilité à court terme strictement monétaire⁹³ et semblent désormais privilégier des investissements ayant du sens à

92 Garrett Hardin, *La Tragédie des communs* (1968), trad. par Laurent Bury, présentation de Dominique Bourg, Paris, Presses universitaires de France, 2018.

93 « *La question de la valeur de la monnaie à long terme se pose de plus en plus, aussi bien pour les financiers que pour les épargnants. En effet, que vaut un euro ou un dollar lorsque l'on en crée des milliers de milliards et qu'en réalité, nous constatons qu'il n'y a pas nécessairement de lien avec la création de richesse réelle du point de vue économique* ».

long terme, à l'instar des « *green bonds*⁹⁴ » dans le domaine agricole (c'est-à-dire des investissements améliorant la qualité de l'eau et de l'air *via* la remontée d'indicateurs d'impact et une possible labellisation dans un proche avenir).

Ensuite, une augmentation des investissements dans les secteurs clés (telles les infrastructures « vertes ») qui passe par des dépenses publiques, financées par les impôts et/ou la dette. Ce recours aux fonds publics se justifie par la difficulté pour les acteurs et actrices privés d'enclencher un changement structurel aussi multiforme et à penser la planification de long terme que requiert une transition écologique.

La transition écologique exige, cependant, bien plus que des investissements décarbonés : elle demande, comme on l'a vu précédemment, d'examiner des pans entiers de notre modèle de développement (les modes de travail, la satisfaction des besoins, des rationnements potentiels, des institutions pour freiner la destruction des écosystèmes, etc.).

Cet engagement dans la transition écologique peut être fragilisé ou remis en cause à tout moment, comme en témoignent les événements récents en lien avec la pandémie mondiale de coronavirus. Ainsi, pour éviter l'effondrement de l'économie de nombreux acteurs et actrices économiques (entreprises industrielles, agricoles ou de services) ont réclamé une aide à l'État pour éviter de nombreux dépôts de bilan, licenciements, etc. Certaines et certains en ont profité pour tenter de suspendre ou mettre un terme aux conditionnalités écologiques, sous prétexte qu'elles constituent un frein à la relance économique. Elles et ils ont demandé, par exemple, de décaler d'une année la révision de la directive sur les émissions industrielles de CO₂ ou de reporter le calendrier d'abandon des plastiques à usage unique. Au niveau de l'Union européenne, le syndicat patronal *Business Europe* a demandé de la flexibilité dans la mise en œuvre du *Green Deal*. Ces demandes sont restées vaines.

Cependant, nos sociétés se retrouvent actuellement dans un choix difficile qui pourrait être déterminant pour l'avenir et la réussite de la transition écologique : va-t-on réellement s'y engager ou privilégier une relance économique peu soutenable ?

De nombreux acteurs et actrices se sont déjà engagés dans la voie de l'écologisation⁹⁵, les forces économiques et financières n'étant pas toutes adeptes d'une mondialisation insouciance. Ainsi, le 5 mai 2020, Jean-Laurent Bonnafé au nom de l'association Entreprises pour l'Environnement (EpE) a déclaré qu'il fallait « *mettre l'environnement au cœur de la reprise économique*⁹⁶ ».

94 *Green bonds* : littéralement obligations vertes, parfois appelées obligations environnementales. Il s'agit d'un emprunt obligataire (non bancaire) émis sur les marchés financiers, par une entreprise ou une entité publique (collectivité, agence internationale, etc.) pour financer des projets contribuant à la transition écologique. La différence par rapport aux obligations classiques tient dans les engagements pris par l'émetteur d'une part, sur l'usage précis des fonds récoltés qui doit porter sur des projets ayant un impact favorable sur l'environnement, et, d'autre part, sur la publication, chaque année, d'un rapport rendant compte aux investisseurs et investisseuses de la vie de ces projets.

95 Fait de rendre écologique, plus sensible à la protection de l'environnement.

96 À l'initiative de Jean-Laurent Bonnafé, Administrateur Directeur général de BNP Paribas et Président d'EpE, une tribune collective de plus de quatre-vingt-dix dirigeants d'entreprises françaises et internationales, appelant à mettre l'environnement au cœur de la relance économique, a été publiée dans *Le Monde* du 5 mai 2020.

Dans l'ouvrage précité *Et après ?*, Hubert Védrine emploie lui aussi le terme d'écologisation, en rappelant que le philosophe Bruno Latour⁹⁷ fut le premier à l'utiliser en 1995. Il privilégie ce terme car il lui paraît plus explicite que celui de transition pour désigner un processus qui va se poursuivre pendant des décennies, comme ce fut le cas pour l'industrialisation. Il développe ensuite un panel de solutions permettant d'écologiser des domaines structurants de notre économie (agricoles, industriels, des transports et du bâtiment). Selon Hubert Védrine, cette tendance de fond n'exclut pas que des mesures prises pour l'écologisation soient aménagées, étalées dans le temps, suspendues pendant un temps bref pour des raisons de réalisme économique et social (comme c'est le cas actuellement avec la crise mondiale de la covid-19), à condition toutefois qu'elles ne soient abandonnées sous aucun prétexte à long terme.

97 *Moderniser ou écologiser ? À la recherche de la « septième »* cité - Bruno Latour « La solution inverse consiste à faire prendre en charge par l'écologie toute la politique et toute l'économie, selon l'argument que tout se tient, que l'Homme et la nature ne font qu'un et qu'il faut maintenant, grâce aux secours d'une pensée complexe, gérer un seul système de nature et de société afin d'éviter un cataclysme moral, économique et écologique. Cette globalisation par l'écologie, même si elle constitue le fond commun de nombreux articles militants et grand public, ne semble pourtant pas mordre sur le terrain ».

II - PISTES DE RÉFLEXION

A - Anticiper et accompagner les transitions : des opportunités de renouvellement démocratique pour concevoir les politiques publiques

Si l'initiative des politiques publiques relève des pouvoirs publics, les trois composantes décrites dans la première partie de l'étude (expertes et experts, corps intermédiaires, citoyennes et citoyens) peuvent contribuer à leur élaboration avec des degrés d'implication variables.

Le Cese décline trois séries de pistes de réflexion pour que la conception des politiques publiques évolue afin d'accompagner démocratiquement les transitions en cours et à venir (économiques, sociales, environnementales, démographiques, numériques, énergétiques, etc.).

1. Mieux prendre en compte les intérêts des générations actuelles et futures, et appliquer les politiques publiques sur le temps long

D'un point de vue historique, les démocraties occidentales se sont construites en liant les libertés fondamentales et la croissance matérielle, cette dernière étant intrinsèquement liée à la question de l'abondance énergétique. La conception des politiques publiques en particulier dans le domaine économique est issue de cette vision du monde où la nature et les ressources étaient considérées comme infinies. Cette conception entre depuis plusieurs décennies en contradiction avec la finitude des ressources naturelles. Si la puissance publique n'en tient pas compte, cette inaction pourrait entraîner des crises économiques, sociales, climatiques, démocratiques, etc. d'une ampleur inédite et systémique à l'échelle planétaire.

Piste de réflexion 1 :

Le Cese estime nécessaire que les transitions en cours et à venir soient considérées comme des enjeux centraux dans l'élaboration des politiques publiques. Cela implique que soient suivis un certain nombre d'objectifs dont trois sont essentiels :

- la transversalité pour traiter de façon systémique l'ensemble des transitions ;
- la pérennité pour accompagner dans la durée les transitions notamment à l'horizon éloigné de la neutralité carbone en 2050 ;
- la globalité pour agir à la fois à l'échelle internationale et au niveau local afin de permettre aux territoires de s'adapter aux transitions.

1.1. Inscrire les politiques publiques dans le cadre de l'intérêt général et la défense des biens communs

Le modèle actuel de développement n'est plus soutenable et satisfait essentiellement des intérêts privés dont la somme va à l'encontre de ce que représente la notion d'intérêt général pour une nation et sa population. De même, il porte atteinte aux biens communs⁹⁸ qui appartiennent à l'ensemble de l'Humanité et dont la préservation est essentielle pour le bien-être des générations actuelles et futures.

Piste de réflexion 2 :

La réflexion relative à la définition de l'intérêt général doit être articulée avec la défense des biens communs, qui s'impose comme une obligation immédiate pour élaborer des politiques publiques engageant le pays sur de longues échéances. À défaut, les enjeux liés à la lutte contre le réchauffement climatique, le maintien de la cohésion sociale, le développement d'une société inclusive, etc. ne seront ni anticipés ni traités à la hauteur de leur importance. La gravité des crises ainsi générées pourrait entraîner des risques de dérives autoritaires pour y faire face dans l'urgence, remettant potentiellement en cause les principes fondamentaux de nos libertés publiques et privées, individuelles et collectives.

1.2. Des propositions institutionnelles déjà mises en débat

De nombreuses propositions de modifications institutionnelles ont déjà été mises en débat essentiellement pour mieux intégrer les enjeux de long terme environnementaux dans l'élaboration des politiques publiques, améliorer les mécanismes de la démocratie participative, etc. Ces propositions sont variées, certaines allant jusqu'à modifier en profondeur notre organisation constitutionnelle alors que d'autres nous feraient basculer dans une VI^{ème} république.

Piste de réflexion 3 :

Pour le Cese, le débat relatif à une nouvelle organisation institutionnelle doit se poursuivre à l'initiative des pouvoirs publics, en y associant les trois autres composantes (expertes et experts, corps intermédiaires, citoyennes et citoyens) et en évaluant préalablement toutes les initiatives proposées qu'elles soient nouvelles ou en cours d'expérimentation.

98 Les biens communs, ou tout simplement communs, sont des ressources, gérées collectivement par une communauté, celle-ci établit des règles et une gouvernance dans le but de préserver et pérenniser cette ressource.

Des logiciels libres aux jardins partagés, de la cartographie à l'énergie renouvelable, en passant par les connaissances et les sciences ouvertes ou les AMAPs et les épiceries coopératives, les « Communs » sont partout ! En d'autres termes on peut définir les communs comme une ressource (bien commun) plus les interactions sociales (économiques, culturelles et politiques) au sein de la communauté prenant soin de cette ressource.

On peut aussi définir les biens communs comme la recherche par une communauté d'un moyen de résoudre un problème en agissant au bénéfice de l'ensemble de ses membres.

Il est important de noter que la définition des communs est un chantier à part entière toujours en cours, à l'image de leur diversité.

Plus d'informations sur le site les-communs.org.

1.3. Des pistes complémentaires dans le cadre de l'organisation institutionnelle actuelle

- Rôle de l'État : planificateur, incitateur et facilitateur, etc.

Le rôle de l'État est central pour initier et accompagner les transitions sur le temps long. Cette action publique peut prendre diverses formes pour faciliter la mobilisation et l'adaptation de toutes et tous aux transitions

La puissance publique peut ainsi inscrire son action dans une logique planificatrice pour pérenniser son engagement dans le futur. En effet, face aux enjeux de long terme, l'État a la possibilité de planifier son action sur une échelle de temps variant de plusieurs années à plusieurs décennies, comme il l'a fait par le passé en érigeant des plans quinquennaux dans le domaine économique avec l'appui du Commissariat général au plan. Une nouvelle planification de l'action publique pourrait s'avérer utile pour favoriser une approche prospective des transitions, définir les objectifs poursuivis à moyen-long terme, prévoir une programmation pluriannuelle des moyens budgétaires alloués pour les atteindre et planifier une évaluation continue de ces actions. À cette fin, l'État peut s'appuyer actuellement sur deux organismes publics : le Haut-commissariat au plan et France Stratégie.

Depuis sa création en 2013⁹⁹, France stratégie produit des expertises et des analyses prospectives sur les grands sujets sociaux, économiques et environnementaux. C'est à ce titre que cet organisme sera amené à collaborer avec le Haut-commissariat au plan qui est chargé depuis le 3 septembre 2020 d'animer et de coordonner les travaux de planification et de réflexion prospective conduits pour le compte de l'État¹⁰⁰. La création de cet organisme est récente, sollicité par le Haut-commissaire, le Cese s'organise pour répondre à ses demandes afin d'aider à la production de travaux éclairant les choix des pouvoirs publics au regard des multiples enjeux soulevés par les transitions.

- Rôle des collectivités territoriales : pouvoir d'adapter les politiques publiques nationales aux contextes locaux.

La conception des politiques publiques locales est très dépendante des politiques publiques nationales, en raison de l'encadrement nécessaire à une approche égalitaire sur l'ensemble du territoire national. Les outils que sont les Contrats de plan État-Région¹⁰¹ ou les différents schémas régionaux (SRADDET, SRCAE, SRDEII, ...) permettent de répondre aux différences territoriales tout en s'inscrivant dans une approche nationale des politiques publiques. Cependant, les nouvelles compétences confiées aux collectivités territoriales dans le cadre des lois NOTRe ou MAPTAM, bien que créant une certaine confusion dans leur application en raison de

99 Créée par un décret du 22 avril 2013, France Stratégie a pris la suite du Commissariat général du Plan (1946-2006) et du Centre d'analyse stratégique (2006-2013). Cette institution placée auprès du Premier ministre, a pour but de formuler des recommandations au pouvoir exécutif, d'organiser des débats publics, de piloter des exercices de concertation et de contribuer à l'évaluation ex post des politiques publiques.

100 Le Haut-commissaire ne fait pas partie du Gouvernement mais dispose du concours de France Stratégie et des administrations et services de l'État susceptibles de contribuer à l'accomplissement de sa mission.

101 Les contrats de plan État-Région (CPER) constituent un outil de développement entre l'État et les régions, par la mise en œuvre de projets structurants. Les CPER viennent renforcer la politique d'aménagement au service de l'égalité des territoires.

périmètres de compétences encore flous, conduisent à donner aux collectivités concernées des compétences élargies dans la conception de politiques publiques adaptées à leur territoire.

Piste de réflexion 4 :

Le Cese considère que la circulaire du 9 avril 2018 sur « l'expérimentation d'un droit de dérogation reconnu au préfet¹⁰² » aurait dû faire l'objet d'une évaluation afin d'en vérifier l'opportunité et les risques ainsi que la faisabilité avant généralisation. Or le décret du 8 avril 2020¹⁰³ pérennise l'expérimentation en accordant un droit à dérogation à tous les préfets et préfètes.

La conception des politiques publiques locales passe aussi par une consultation plus poussée des citoyennes et citoyens. À ce titre, le Cese soutient les possibilités de *référendums* locaux comme le prévoit la révision constitutionnelle du 28 mars 2003¹⁰⁴. Cet outil combiné aux autres possibilités offertes par la démocratie participative est de nature à améliorer la confiance et la légitimité des actions publiques déployées à l'échelle des territoires.

- Pour le Cese : trouver le bon équilibre entre sa fonction consultative de la société civile organisée et la participation citoyenne.

Notre assemblée a expérimenté au cours de cette mandature plusieurs formules (mise en place de plateformes de consultation en ligne, tirage au sort de citoyennes et citoyens intégrés dans une formation de travail, veille des pétitions citoyennes en ligne, etc.) permettant d'associer directement ou indirectement les citoyennes et citoyens sous diverses formes à l'élaboration de ses avis consultatifs. Ces expériences de consultation font l'objet d'une évaluation pour apprécier leur pertinence ainsi que leur valeur ajoutée.

2. Améliorer la légitimité des politiques publiques

- Clarifier les niveaux de compétence et d'intervention des pouvoirs publics chargés de la cohérence des politiques publiques.

Depuis la première vague de décentralisation, l'évaluation des dispositifs mis en place fait apparaître un réel besoin de clarifier les compétences qui ont été transférées entre les différentes strates de collectivités territoriales.

Le projet de loi 3 D (décentralisation, différenciation, déconcentration) porté par le Gouvernement pourrait satisfaire à cette demande, à condition toutefois que son élaboration intègre de façon équilibrée les trois niveaux d'expertise décrits dans la partie I de l'étude. Au regard des transitions actuelles et de leurs enjeux environnementaux liés au réchauffement climatique et aux atteintes à la biodiversité, le Comité 21 qui a été auditionné au sein de la délégation à la prospective et à

102 Circulaire n° 6007/SG du 9 avril 2018 relative à l'expérimentation d'un droit de dérogation reconnu au préfet : « Cette dérogation doit permettre de tenir compte des circonstances locales, d'alléger les démarches administratives, et de réduire les délais de procédure ou de favoriser l'accès aux aides publiques ».

103 Décret n° 2020-412 du 8 avril 2020 relatif au droit de dérogation reconnu au préfet.

104 « La révision constitutionnelle du 28 mars 2003 a reconnu à toutes les collectivités territoriales la possibilité de soumettre à leurs électeurs tout projet de texte (acte ou délibération) relevant de sa compétence (art. 72-1). La loi organique du 1er août 2003 a précisé les modalités d'organisation de ces référendums ».

l'évaluation des politiques publiques invite le Gouvernement à intégrer dans ce projet de loi les objectifs du développement durable.

Piste de réflexion 5 :

Le Conseil soutient la proposition d'intégrer au projet de loi 3 D les objectifs du développement durable car l'État - en tant que garant de l'unité nationale - ainsi que les territoires - incarnant la diversité des spécificités locales - sont les mieux à même de mener de concert des actions publiques concourant à l'atteinte de ces objectifs.

Le Cese juge également nécessaire la mise en place ou le développement de structures de concertation et de consultation (comme, par exemple, les conseils de développement) qui pourraient apporter leurs connaissances et leurs expériences pour l'élaboration des politiques publiques locales accompagnant les transitions.

- Inclure de façon équilibrée les parties prenantes et les acculturer.

Cette inclusion est essentielle mais se révélera efficace uniquement si chacune des parties prenantes bénéficie d'une part, du même niveau de connaissance du fonctionnement institutionnel d'un État de droit pour élaborer une politique publique, et d'autre part des connaissances spécifiques qui permettent de comprendre la complexité des domaines couverts par cette politique.

Piste de réflexion 6 :

Le Cese estime que l'acculturation des composantes impliquées dans l'élaboration des politiques publiques se fera à géométrie variable :

- pour une citoyenne ou un citoyen, il est nécessaire qu'elle ou il dispose des moyens de faire individuellement les meilleurs choix dans les domaines techniques, économiques, sociaux, environnementaux, etc., dont les enjeux ont une portée collective, en bénéficiant d'un accès à la formation, à l'information et à l'expertise disponible sur les questions en débat. De façon complémentaire, l'enrichissement des débats d'assemblées réunissant des citoyennes et citoyens, passe par la réussite d'échanges sur des points faisant l'objet de *dissensus*. Une méthodologie destinée à faciliter le traitement de sujets controversés a été élaborée par le Cese¹⁰⁵. Son utilisation pourrait aider à dégager un *consensus* construit et argumenté, garant de l'impartialité des travaux.

- Pour les pouvoirs publics, le but est de parvenir à effectuer des choix éclairés par les différentes expertises précédemment mentionnées et de prendre des décisions qui seront applicable sur le temps long, et non remises en cause par les alternances politiques.

- Pour les expertes et experts scientifiques, il convient de partager les résultats de la recherche fondamentale et appliquée, de les rendre accessibles

105 Étude sur la méthode d'analyse des controverses du Cese - adoptée en octobre 2020.

et compréhensibles par le plus grand nombre afin de relier la production de savoirs scientifiques et la décision publique.

- Pour les corps intermédiaires, il est essentiel de les impliquer dès la phase initiale de la conception des politiques publiques pour tenir compte de leur expertise acquise sur le « terrain ».

3. Améliorer la conception et la mise en œuvre des politiques publiques

La compréhension des déterminants d'une politique publique est une étape essentielle pour limiter la défiance à l'égard de celles et ceux qui la portent et emporter l'adhésion de la population. Pour y parvenir, les pouvoirs publics disposent de différents leviers d'action, en amont comme on l'a vu précédemment pour associer les trois autres composantes, mais aussi en aval afin de :

- sortir d'une conception opportuniste des politiques publiques et mettre en œuvre une approche prospective.

Idéalement, une politique publique ne peut être conçue dans l'urgence pour répondre à un fait divers ou à des événements d'une ampleur exceptionnelle et inattendue. Elle doit s'inscrire dans un programme politique présenté et débattu avec les citoyennes et citoyens, qui choisissent ensuite par la voie de l'élection celles et ceux qui auront la responsabilité de porter les politiques publiques aux différentes échelles de gouvernance.

Piste de réflexion 7 :

Pour le Cese, les politiques publiques qui seront déployées pour accompagner les transitions s'inscrivent par définition dans le temps long, elles doivent être évaluées en amont et au cours de leur application pour apprécier si leurs objectifs initiaux sont atteints de manière efficiente, et si leurs effets induits ne sont pas contreproductifs.

Ces politiques publiques doivent être en mesure d'anticiper des scénarios non ordinaires (à l'instar de la pandémie de coronavirus) et être suffisamment robustes pour les absorber, notamment grâce à leur évaluation continue permettant d'identifier de potentielles adaptations pour répondre au mieux à leurs objectifs.

- S'appuyer sur un constat lucide : exprimer et débattre des coûts réels et induits des transitions à terme.

Comme on l'a vu dans le cadre de l'étude du Cese sur les études d'impact¹⁰⁶, l'évaluation préalable d'une loi impose un constat lucide, pragmatique et impartial de la situation existante en lien avec son objet. Par exemple, toute action publique qui sera mise en œuvre pour accompagner les transitions liées au changement climatique pourrait avoir un impact significatif sur la croissance (notamment une baisse du PIB et du pouvoir d'achat). Les politiques concernant la transition climatique

106 *Étude d'impact : mieux évaluer pour mieux légiférer* - étude adoptée en septembre 2019 par le Cese.

ont nécessairement un impact sur tous les acteurs et actrices économiques dont les consommateurs et consommatrices. C'est là l'intérêt de l'utilisation du principe de réalité qui permet d'établir objectivement les impacts réels, positifs ou négatifs, des politiques publiques (économiques, sociales et environnementales) pour initier et accompagner les différentes transitions.

Piste de réflexion 8 :

Le Cese rappelle qu'une étude d'impact menée dans la transparence et avec objectivité doit permettre d'anticiper les conséquences (économiques, sociales, fiscales, etc.) d'une loi.

Considérant qu'une étude d'impact aura d'autant plus de portée qu'elle sera produite suffisamment en amont d'un projet de loi, notre assemblée souhaite que soit respecté un temps minimal d'un mois pour sa rédaction et que soit rationalisé le temps législatif afin que chacune des chambres du Parlement dispose d'un délai suffisant pour un examen approfondi de cette évaluation *ex ante*.

- Trouver le bon équilibre entre les trois leviers de l'action publique :
 - les incitations économiques et les subventions qui peuvent modifier substantiellement les modes de vies par le déploiement d'aides publiques ou d'exonérations fiscales ;
 - les normes, les réglementations et les taxes dont le caractère obligatoire et contraignant permet d'appliquer les actions publiques ;
 - l'information et la formation qui permettent de faire évoluer le contexte idéologique et culturel, afin que chaque composante soit en mesure de s'approprier les enjeux et les objectifs poursuivis pour préserver le bien-être des générations actuelles et futures dans le cadre des transitions.

Piste de réflexion 9 :

Pour le Conseil, seule la puissance publique doit pouvoir garantir une application équilibrée des trois leviers d'action publique qui sont à sa disposition. Dans un État de droit, cet équilibre est indispensable pour préserver son fonctionnement démocratique. En effet, chaque levier est de nature à changer le contexte global (aussi bien économique que normatif ou idéologique) et peut orienter les arbitrages notamment ceux qui sont effectués auprès des expertes et experts, des corps intermédiaires, des citoyennes et citoyens pour définir les politiques publiques qui accompagnent les transitions.

B - Face aux transitions : tendre vers un nouveau paradigme cohérent avec les objectifs de développement durable

D'aucunes et d'aucuns considèrent que les transitions actuelles convergent vers une transition majeure pour l'Humanité. En raison de sa dimension multiséculaire, de son caractère global et systémique, de son amplitude et de sa radicalité, de son imminence et de son intensité, cette grande transformation soulève un débat sur ses conséquences immédiates et à long terme.

Pour beaucoup, l'Humanité entre dans une nouvelle ère économique marquée par la fin du mythe de la croissance illimitée. Puisque la raison écologique ne semble pas soluble dans la rationalité marchande, il apparaît nécessaire de réfléchir à un nouveau modèle de développement, et de concevoir différemment les politiques publiques pour définir et garantir l'intérêt général sur le temps long, et préserver les biens communs pour les générations actuelles et futures.

1. Préserver les libertés individuelles malgré le caractère contraignant des politiques publiques accompagnant les transitions

- Construire un projet politique cohérent socialement et économiquement pour s'engager dans la transition écologique.

Les premiers pas vers l'après-croissance ne peuvent s'envisager sans prendre en considération toutes les conséquences sociales et sociétales d'une remise en cause de l'ensemble du système. Donner la priorité à l'écologisation de la société imposerait de mettre en cohérence l'ensemble des déterminants structurant actuellement notre modèle de développement et nos modes de vie : les incitations économiques, la réglementation, les systèmes d'information et de formation, les innovations technologiques, les valeurs et visions d'avenir portés par le discours politique, etc.

Piste de réflexion 10 :

Le Cese estime qu'il est indispensable de tracer des perspectives mobilisatrices débouchant sur de nouvelles formes d'actions publiques et de vie : des contraintes de grande ampleur ne seraient acceptables qu'à la condition d'être perçues comme la solution pour construire un avenir désirable. Pour y parvenir, développer l'imaginaire social devient alors indispensable pour vivre l'écologisation comme une opportunité, et non une contrainte liberticide et nuisible à la qualité de vie.

L'exemple récent du mouvement des « gilets jaunes », né notamment de la protestation contre le déploiement de la taxe carbone sur les carburants, illustre la difficulté de mettre en place une fiscalité qui poursuive un but écologique, peu contestable sur le fond. Cette nouvelle taxe a été perçue par une partie de la population, n'ayant pas d'autres moyens de transport que leurs véhicules personnels,

comme une contrainte financière grevant leur pouvoir d'achat et sans contrepartie positive immédiate.

Piste de réflexion 11 :

Repenser le système d'offre permettra d'influer progressivement sur les comportements pour aller vers un modèle de sobriété, d'efficacité et d'évitement des gaspillages. Cependant, pour que ces changements ne soient pas perçus comme injustes socialement, notre assemblée insiste pour que les citoyennes et citoyens soient associés à ces choix et débattent collectivement des déterminants à modifier pour changer leurs modes de vie. Pour y parvenir, les efforts collectifs à accomplir seront à répartir de façon équitable au sein de la population, ce qui implique de réfléchir dès maintenant à des mécanismes de compensation pour ne pas creuser les inégalités sociales.

- Débattre des différentes visions des déterminants des modes de vie pour choisir démocratiquement les changements à opérer.

Les politiques publiques ont vocation à encadrer les modes de vie afin de permettre à un groupe d'individus de vivre ensemble. Récemment, les mesures mises en place pour lutter contre la crise sanitaire de la covid-19¹⁰⁷ portent atteintes à certaines libertés individuelles légitimées par la nécessité pour l'action publique de protéger la santé de la population. Cette immixtion de la puissance publique dans la sphère privée se posera également dans le cadre des réflexions sur les transitions, qui pourraient imposer des changements substantiels de nos modes de vies. Naturellement, pour le Cese, la mise en œuvre de ces changements ne peut se concevoir que dans un cadre démocratique et avec des procédures de concertation préalables.

Piste de réflexion 12 :

Pour notre assemblée, il appartient à la puissance publique d'organiser le débat collectif sur les changements de mode de vie à opérer. À ce titre, les travaux de l'IDDRI, précédemment décrits dans la partie I de l'étude, méritent une attention particulière car ils proposent une méthode permettant de débattre démocratiquement de l'évolution des modes de vie en fonction des problèmes spécifiques à résoudre. Cette méthode pourrait être expérimentée à l'échelle locale et nationale par les pouvoirs publics. En théorie, elle permet d'apprécier collectivement les incertitudes, les bénéfices et les risques des changements à opérer ; de faire émerger de nouvelles préférences collectives ; de nourrir des scénarios prospectifs ; d'identifier les actions publiques à mettre en œuvre prioritairement ; de mettre en place des incitations économiques, etc.

- Changer le regard sur le statut social porté par la création de richesse.

En complément de la méthode proposée par l'IDDRI, le Cese estime qu'il convient également de s'intéresser aux travaux philosophiques et sociologiques portant sur le

107 Confinement, couvre-feu, limitation des déplacements, suivi des malades, fermeture des parcs et jardins, restriction des horaires d'ouverture des restaurants et des bars, interdiction des pratiques sportives collectives, etc.

statut social et la création de richesses. Une meilleure connaissance des liens entre la nature et l'Homme ; des conséquences de la fabrication des objets manufacturés sur la consommation de matières premières et d'énergie fossile ; de l'impact environnemental d'une alimentation reposant essentiellement sur des protéines d'origine animale ; etc. ; permettrait de mieux comprendre les questions éthiques soulevées par le manque de sobriété de nos modes de consommation.

Piste de réflexion 13 :

Selon le Conseil, l'éducation et la formation tout au long de la vie ont un rôle fondamental à jouer pour transmettre les savoirs destinés à mieux comprendre les tenants des transitions et les changements à opérer sur des pans entiers de nos modes de vie. Une meilleure compréhension de l'action des sciences sociales et des sciences comportementales permettrait à chaque citoyenne et chaque citoyen de participer de façon éclairée au débat sur les changements de comportements.

2. Aménager les politiques publiques de court et long termes pour accompagner les transitions

- Effectuer les bons arbitrages dans « l'arc des transitions¹⁰⁸ » : aides économiques et contreparties pour traverser la crise économique et sociale.

Les politiques publiques qui mèneront à leur terme les transitions s'inscrivent dans un espace-temps variant d'une à plusieurs décennies. Durant ce laps de temps, de nombreuses péripéties et crises plus ou moins liées au contexte transitionnel émailleront les stratégies mises en place par la puissance publique pour atteindre ses objectifs de long terme. La crise sanitaire actuelle liée à la pandémie de la covid-19 et ses multiples conséquences économiques et sociales illustrent ce cas de figure. Pour y faire face, le plan de relance mis en place par le Gouvernement est destiné à soutenir les secteurs d'activités les plus touchés tels que la production automobile, l'hôtellerie et le tourisme, l'artisanat, le commerce indépendant, etc. Une question est actuellement en suspens, à savoir celle des contreparties qui pourraient être exigées par la puissance publique auprès des secteurs aidés. Certains de ces secteurs - en raison de leurs activités comme l'aéronautique - sont interpellés par les objectifs affichés dans le cadre de la transition énergétique et écologique.

En effet, au sein de cet « arc » des transitions, les arbitrages qui seront à effectuer s'avèreront délicats : des filières pourvoyeuses d'emplois ou en expansion comme le transport aérien pourraient être appelées à modifier substantiellement leur modèle de développement voire à réduire leur offre pour améliorer leur bilan carbone. Si d'un point de vue écologique le bilan environnemental serait assurément positif, en revanche les conséquences sociales et économiques seraient tout autres : risques de destruction massive d'emplois et de faillites en cascade avant que les filières ne se restructurent pour retrouver leur viabilité économique, impact sur les relations intercontinentales, nécessité de rechercher des alternatives viables, etc.

108 L'arc des transitions est une expression utilisée par Yannick Blanc dans un article de Futuribles précédemment mentionné dans la partie I de l'étude. Cet arc regroupe toutes les transitions qui sont actuellement en cours ou qui vont être prochainement initiées.

Piste de réflexion 14 :

Pour notre assemblée, la question des arbitrages relatifs aux aides publiques qui pourraient être accordées pour accompagner certains secteurs d'activité est essentielle pour mener à bien les transitions. À cet égard, les aides accordées devraient être conditionnées au comportement des acteurs et actrices de ces secteurs en termes de transition écologique. Il appartient aux pouvoirs publics d'organiser le débat et la concertation avec l'ensemble des parties prenantes pour déterminer une stratégie pérenne et cohérente par rapport aux objectifs de soutenabilité qui doivent désormais influencer toutes les politiques publiques liées à la croissance.

3. Prendre en compte les dimensions économiques et sociales de l'impact des transitions sur la société :

- Construire des politiques publiques prenant en compte tous les domaines de « la vie en société ».

Au-delà de la conception des politiques publiques, c'est leur mise en œuvre qui est interrogée dans la mesure où les structures chargées de leur application sont inscrites dans des domaines précis et souvent sans lien les uns avec les autres. Cela entraîne une application catégorisée pouvant avoir des incidences sur d'autres domaines que celui dans lequel interviennent les services publics, l'administration, l'entreprise (publique ou privée), etc.

L'État ou la collectivité territoriale, porteurs des politiques publiques, sont alors les garants de la prise en compte des interactions pouvant exister entre celles-ci. Ils devraient, par conséquent, avoir une approche systémique permettant de limiter les incidences de politiques unisectorielles.

Piste de réflexion 15 :

Pour le Cese, une vision transversale des politiques publiques devrait être partagée par l'ensemble des citoyennes et citoyens par des actions d'acculturation permettant de comprendre la primauté de l'intérêt général sur les intérêts particuliers, et la nécessité d'avoir à la fois une approche prospective et une application globale de ces politiques. Cette acculturation passe par des apprentissages tout au long de la vie, par son intégration dans la formation initiale en mobilisant tous les acteurs et actrices de l'éducation y compris l'enseignement supérieur, et leur coordination avec la société civile dans une démarche générale d'éducation populaire¹⁰⁹.

- Concevoir des politiques publiques anticipant les changements à venir dans le domaine économique et social par la mise en place d'observatoires incluant les parties prenantes.

¹⁰⁹ Au sens où l'entendait Benigno Cacérès, fondateur de Peuple et Culture : « *L'Éducation Populaire, c'est l'ensemble des moyens qui permettent de donner à tous les hommes l'instruction et la formation nécessaires afin qu'ils deviennent des citoyens aptes à participer activement à la vie du pays* ».

Dans tous les secteurs de l'activité humaine, il est de plus en plus nécessaire d'avoir des données fiables et des analyses pertinentes pour prévoir et réaliser les orientations vers le futur. Pour cela, des observatoires¹¹⁰ sont mis en place afin de collecter l'ensemble des facteurs qui aideront à ces orientations.

Piste de réflexion 16 :

Le Cese considère que ces observatoires publics sont indispensables pour aider à la réalisation d'actions en phase avec les transitions en cours et à venir. Cependant, il souligne l'importance de prendre en compte deux éléments :

- l'analyse et la mise en perspective des travaux menés par les différents observatoires afin d'avoir une vision globale de la situation ;

- l'organisation des observatoires en incluant l'ensemble des parties prenantes pour avoir des expertises diverses nées des approches différenciées des acteurs et actrices publics et privés, des organisations, des citoyennes et citoyens.

4. Favoriser les investissements financiers porteurs de sens à long terme

- Orienter les investissements dans une logique de développement durable permettant de transformer les activités productives vers un modèle régénératif.

Si nombre d'investissements privés sont réalisés dans une logique de rentabilité à court terme avec des niveaux de rendement parfois déconnectés de l'activité économique réelle, des exemples alternatifs émergent également en redonnant du sens aux investissements.

Piste de réflexion 17 :

Le Conseil soutient la logique qui a permis de mettre en place les « *green bonds*¹¹¹ ». En effet, de plus en plus d'investisseurs et d'investisseuses sont sensibilisés aux problématiques environnementales, du réchauffement climatique, etc., et sont à la recherche d'investissements ayant du sens à long terme. Divers outils existent pour drainer ces investissements comme, par exemple, la labellisation de produits financiers répondant à des critères éthiques, sociaux et environnementaux responsables.

De même, cette source de financement de l'activité économique permettrait également, selon le Cese, de contribuer à la transformation de l'appareil productif vers un modèle diminuant son empreinte environnementale. À ce

¹¹⁰ Observatoire national de la biodiversité, observatoire français des conjonctures économiques (OFCE), observatoire des territoires, etc.

¹¹¹ Les *Green bonds* : littéralement obligations vertes, parfois appelées obligations environnementales. Il s'agit d'un emprunt obligataire (non bancaire) émis sur les marchés financiers, par une entreprise ou une entité publique (collectivité, agence internationale, etc.) pour financer des projets contribuant à la transition écologique.

titre, le modèle de l'ESS, les fondements de l'économie circulaire et quaternaire¹¹², constituent des exemples intéressants à suivre.

C - Améliorer la cohésion et l'autonomie à toutes les échelles de gouvernance pour accompagner les transitions

Comme cela a été décrit dans la première partie de cette étude, l'art de la gouvernance est un subtil équilibre à trouver pour produire le maximum d'unité à l'échelle nationale et de diversité à l'échelle locale. Actuellement, l'organisation administrative de notre pays mixant des processus de déconcentration et de décentralisation est remise en cause en raison de sa complexité qui conduit à une certaine incompréhension des niveaux de compétence et d'action, et d'une situation budgétaire qui a impacté l'offre de service public.

À l'échelle de l'Union européenne, le principe de subsidiarité n'a pas pu être pleinement appliqué, l'articulation entre la gouvernance nationale de chaque État membre et la gouvernance communautaire étant souvent difficile à trouver.

Au niveau international, les défis sont nombreux à relever et d'une importance capitale pour l'avenir pacifique et durable de l'Humanité, deux d'entre eux apparaissent comme prioritaires :

- résoudre l'équation climatique et plus largement environnementale, tout en permettant aux États de poursuivre leur développement et de maintenir la cohésion sociale ;
- mettre en place les mécanismes d'une gouvernance démocratique permettant de peser collectivement sur le destin du monde par un système de régulation des interactions dépassant l'action des États.

1. À l'échelle locale et nationale : favoriser l'imaginaire social de la transformation de notre modèle de développement dans une logique ascendante

- S'appuyer sur des exemples de « bonnes pratiques » locales (à l'instar du projet de transition conduit par la ville de Grande-Synthe).

L'exemple de la transition réalisée par la commune de Grande-Synthe, précédemment décrite dans la première partie de cette étude, est intéressant à plusieurs titres. Il démontre qu'à l'échelle d'une commune, il est possible de mener à

112 Michèle Debonneuil - *L'espoir économique : Vers la révolution du quaternaire* - Bourin Éditeur - mars 2007. Ce concept recouvre essentiellement un secteur économique conjuguant le secteur secondaire et le secteur tertiaire dont les produits ne sont ni des biens, ni des services, mais « de nouveaux services incorporant des biens, la mise à disposition temporaire de biens, de personnes, ou de combinaisons de biens et de personnes ». Outre ces produits, le secteur quaternaire comprend les technologies de l'information et de la communication (TIC) et la formation qui y sont associées, ainsi que les actions de l'État pour soutenir son développement.

bien une transition de grande ampleur associant l'ensemble des parties prenantes, en stimulant l'imaginaire social et en construisant un scénario prospectif vers un avenir désirable.

Piste de réflexion 18 :

Pour le Cese, l'initiative de Grande-Synthe mérite une attention particulière en ce qu'elle a amorcé une transition de son territoire historiquement industriel vers un modèle durable socialement et écologiquement en faisant appel au savoir-faire des habitantes et habitants dans une dynamique de co-construction avec la municipalité.

Cette initiative pourrait inspirer d'autres communes qui souhaiteraient modifier en profondeur leur modèle de développement. Il serait utile de profiter des retours d'expérience de toutes celles qui se sont lancées dans de tels projets.

Notre assemblée s'interroge sur le caractère transposable d'un tel projet et à quelles conditions, que ce soit vers des communes de plus grande taille ou vers toutes les autres catégories de collectivités territoriales. Dès lors, il devient nécessaire d'expérimenter de nouvelles méthodes adaptées à chaque territoire.

- Créer des échanges entre les territoires pour développer des expérimentations porteuses de réponses innovantes en matière de politiques publiques, à instar de l'expérimentation « Territoires zéro chômeur de longue durée ».

Face à la situation économique et sociale de certains territoires, des expérimentations ont vu le jour pour répondre aux difficultés rencontrées par les populations locales, mais également pour contribuer au développement général de ces territoires.

Parmi ces initiatives, des expérimentations émanant des structures de l'économie sociale et solidaire, notamment d'associations qui ont pu se transformer en coopératives ou entreprises sociales, ont été reprises et étendues à l'ensemble du territoire national, comme le montrent les deux exemples suivants :

- la création d'un PTCE (Pôle Territorial de Coopération Économique¹¹³) à Romans qui, grâce à une démarche regroupant l'ensemble des acteurs et actrices politiques, économiques, sociaux de cette ville a permis de sauvegarder l'industrie de la chaussure alors que l'ensemble des entreprises avaient fermé. Ce PTCE

113 <http://www.llelabo-ess.org/poles-territoriaux-de-cooperation-economique-36.html> : « Les Pôles Territoriaux de Coopération Économique (PTCE) sont constitués par un ensemble d'acteurs de terrain qui s'associent autour d'un projet économique commun pour favoriser le développement territorial local : associations, coopératives, collectivités territoriales, entreprises classiques, universités, etc. Leurs domaines d'activité sont divers et adaptés à leur contexte local : éco-activités, emploi et sécurisation des parcours professionnels, alimentation et agriculture durable... On dénombrait plus de 160 PTCE en France en 2017. Les PTCE permettent de recréer des filières, des emplois et de revitaliser des territoires sinistrés socialement et économiquement. Cette innovation tient à des formes de coopération économique initiées par des organisations de l'Économie Sociale et Solidaire (ESS), qui, par leurs finalités sociales et environnementales, par leurs formes de gouvernance et leur ancrage territorial, contribuent à faire prévaloir coopération et mutualisation entre acteurs ».

est aujourd'hui un groupe influent qui regroupe plusieurs entreprises et intervient dans d'autres secteurs d'activité dans ce territoire. Cette démarche a fait l'objet d'une conceptualisation qui a conduit à la création d'autres PTCE en France et à l'inscription de ces structures dans la loi n° 2014-856 du 31 juillet 2014 relative à l'économie sociale et solidaire – article 9 ;

- la réalisation par l'association ATD Quart Monde en lien avec des collectivités territoriales, d'une réponse permettant à des personnes exclues du marché du travail, en situation de précarité, en chômage de longue durée, de trouver des emplois répondant à des besoins locaux non concurrentiels. Patrick Valentin, initiateur de cette action, considère que « le chômage n'est pas un problème économique mais éthique, la conséquence des égoïsmes ». De cette expérimentation est née l'association « Territoires Zéro chômeur de longue durée (TZCLD)¹¹⁴ » qui fait l'objet d'une proposition de loi qui sera étudiée le 23 novembre 2020 en vue de l'extension de cette action à l'ensemble du territoire national.

Piste de réflexion 19 :

Selon le Cese, il est important que des moyens soient alloués pour mener des expérimentations de nouvelles solutions aux problèmes économiques et sociaux récurrents tels que le chômage de longue durée. Les enseignements tirés de ces expérimentations pourraient donner corps à l'élaboration de nouvelles politiques publiques qui permettront le développement de réponses adaptées aux transitions pour chaque territoire.

2. À l'échelle européenne : développer des projets ambitieux et partagés pour accompagner les transitions

- Intégration plus poussée des États membres grâce à une meilleure coordination des politiques européennes notamment.

La conception des politiques publiques en France est aussi dépendante des politiques européennes. Cette obligation n'est pas sans conséquence pour chacun des concepteurs nationaux.

Pour que l'influence des politiques européennes soit plus en lien avec la réalité des territoires, il convient que les États membres s'impliquent davantage dans leur conception, tout en veillant à appliquer le principe de subsidiarité¹¹⁵ lorsque les circonstances le justifient.

114 <https://www.tzclld.fr/decouvrir-lexperimentation/historique-de-la-demarche/>.

115 Ce principe « consiste à réserver uniquement à l'échelon supérieur – ici l'Union européenne (UE) – uniquement ce que l'échelon inférieur – les États membres de l'UE – ne pourrait effectuer que de manière moins efficace. Ce principe, introduit dans le droit européen par le traité de Maastricht (1992), a été consacré par le traité de Lisbonne (applicable depuis 2009) comme principe fondamental de l'Union, aux côtés des principes d'attribution et de proportionnalité (art. 5 TUE) » - <https://www.vie-publique.fr/fiches/20359-principes-de-subsidiarite-et-de-proportionnalite>.

Piste de réflexion 20 :

Le Cese estime que les États membres devraient s'impliquer davantage dans la conception des politiques publiques communautaires afin d'en améliorer le contenu et l'efficacité par rapport aux objectifs poursuivis à l'échelle européenne. De même, une meilleure coordination dans la transposition des directives communautaires par les États membres serait de nature à faciliter la mise en œuvre des politiques publiques. L'application du principe de subsidiarité serait de ce fait conforté puisque chaque État conserverait sa liberté d'agir au plus près des besoins de sa population tout en poursuivant des objectifs convergents avec ceux fixés au niveau communautaire.

- Évaluation *ex ante* du « *Green new deal* » (« pacte vert ») : financement adapté, objectifs partagés, effort d'investissement proportionnel à la richesse des États membres, etc.

Le projet de « *Green new deal* » mis en place par la commission européenne est ambitieux car il va au-delà des engagements internationaux pris par les États membres d'atteindre la neutralité carbone en 2050. Le Conseil ne peut que partager cet objectif et cette volonté d'accélérer au niveau européen la mise en œuvre des transformations substantielles qui permettraient de réduire les émissions de gaz à effet de serre et l'impact du réchauffement climatique dès 2030. Faut-il encore que ces objectifs soient réalistes et que l'Union européenne ait la possibilité de consacrer des moyens qui soient à la hauteur de cette ambition.

Pour y parvenir, les financements qui ont été chiffrés par la Commission européenne peuvent paraître conséquents pour les 10 prochaines années, mais pour beaucoup ils apparaissent en-deçà de ce qui a été réellement évalué pour financer l'intégralité des transitions à mettre en œuvre. À défaut d'un financement adapté, les objectifs ne seront que partiellement atteints remettant en question l'efficience des efforts financiers ainsi consacrés.

Piste de réflexion 21 :

Face à la crise sanitaire actuelle, le Cese s'interroge pour savoir si les objectifs de ce « pacte vert » sont toujours partagés par les États membres, alors que les conséquences économiques et sociales de cette situation inédite pourraient impacter durant plusieurs mois ou années des pans entiers de leur économie qui, jusqu'à présents, étaient créateurs de richesse et d'emplois.

En outre, les efforts budgétaires qui seront demandés à chacun des États membres pour financer cette transition écologique, doivent être proportionnels à leur état de développement et à leur niveau de richesse. Une crise économique et financière de grande ampleur pourrait remettre en cause ces capacités de financement et entraîner un repli nationaliste qui nuirait aux solidarités nécessaires entre les États membres pour accomplir une transition écologique juste et équilibrée.

3. À l'échelle internationale : tendre vers des transitions justes et soutenables pour chaque pays impliqué

Comme on l'a vu précédemment dans cette étude, seule une action globale et portée au niveau international permettra de lutter efficacement contre le réchauffement climatique et de mener à bien les différentes transitions qui seront nécessaires pour atteindre cet objectif. Cela obligera chaque État concerné à modifier son modèle de développement et les modes de vie de sa population.

Pour le Cese, à défaut d'instances de gouvernance légitimées à l'échelle internationale, les actions menées individuellement par chaque pays manqueront de cohérence et d'efficacité, en raison de leurs différences importantes en termes de politique économique et sociale. Ces difficultés propres à la gouvernance supranationale sont déjà connues depuis plusieurs années, sans pour autant que les instances concernées gagnent en légitimité et efficacité pour coordonner et harmoniser les actions internationales.

Piste de réflexion 22 :

Notre assemblée estime plus réaliste d'agir tout d'abord sur les règles du commerce international afin d'introduire de nouveaux critères et indicateurs qui permettraient de rendre plus vertueuses, les activités commerciales. Pour limiter notamment les pratiques de *dumping* social et fiscal, le Conseil estime que parvenir à introduire des critères proches de l'esprit de la RSE, lors de la négociation des futurs accords commerciaux, constituerait une première étape cruciale pour envisager ensuite des actions plus ambitieuses et coordonnées à l'échelle internationale.

Conclusion

Quelles que soient les causes de la crise sanitaire actuelle, ses conséquences économiques et sociales sont quant à elles partagées aussi bien au niveau local que mondial. À l'avenir, les défis auxquels l'Humanité devra faire face sont nombreux et transversaux. Ainsi, le réchauffement climatique combiné à la croissance démographique et à l'épuisement des ressources naturelles, questionne la soutenabilité de notre modèle de croissance et de développement, qui domine actuellement à l'échelle planétaire.

Les enjeux soulevés par les transitions en cours et à venir concernent de façon systémique tous les échelons de gouvernance (locaux, nationaux et supranationaux) ainsi que toutes les composantes (pouvoirs publics, expertes et experts, corps intermédiaires, citoyennes et citoyens) qui contribuent - à des degrés divers - à l'élaboration des politiques publiques. C'est pourquoi, la conception des politiques publiques telle qu'elle se pratique actuellement sera nécessairement amenée à évoluer pour être en mesure d'accompagner démocratiquement ces transitions.

Pour les anticiper, une approche prospective est à privilégier pour concevoir les futures politiques publiques. Divers outils déjà opérationnels, à l'instar des études d'impact ou des organismes publics chargés d'animer des travaux prospectifs pour le compte de l'État, pourraient être renforcés afin d'irriguer cette culture de l'évaluation préalable à toutes les échelles de gouvernance. Plus largement, le Cese dans ses divers travaux insiste sur la nécessité d'introduire un cercle vertueux de l'évaluation qui permettrait d'apprécier avec objectivité la pertinence de toute action publique sur la durée.

Une évolution de notre organisation institutionnelle n'est pas exclue, diverses propositions sur le sujet existent déjà. Il appartient aux pouvoirs publics d'organiser le débat public pour que ces propositions prennent corps afin notamment de trouver une juste articulation entre les institutions légitimées par les mécanismes de la démocratie représentative et les diverses formes que peut recouvrir la démocratie participative.

Réussir les transitions vers un nouveau modèle de développement modifiant en profondeur nos modes de vie et notre vision de la société, nécessite donc de concevoir différemment les politiques publiques afin de retrouver la confiance des citoyennes et citoyens envers les institutions et leurs représentantes et représentants. En amont, il convient de stimuler l'imaginaire social, comme cela a été fait dans plusieurs communes récemment dont Grande-Synthe, pour construire un avenir désirable partagé par une majorité de la population. Effectuer le même exercice de prospective collective à l'échelle d'un pays, d'un continent ou au sein de la communauté internationale, paraît nettement plus difficile et laisse supposer que des méthodes adaptées émergent pour que cette ambition ne stagne pas au stade de l'utopie.

En revanche, si les changements induits par les transitions sont vécus comme une contrainte, opérés de façon autoritaire et arbitraire, sans recherche d'équité, sans compensation pour réduire les inégalités sociales, nul doute que ce changement de paradigme entraînera nombre d'oppositions et de contestations qui ne cesseront de

se durcir au fur et à mesure que la population se sentira fragilisée et contrainte dans sa façon de vivre, de se déplacer, de consommer, de travailler, etc.

Les politiques publiques sont un outil central pour construire un futur souhaitable et définir l'intérêt général qui permettra de préserver le bien-être des générations actuelles et futures. Pour ce faire, elles doivent composer avec diverses variables dont celles des transitions qui constituent désormais une tendance lourde mais également des signaux faibles qui sont porteurs de solutions nouvelles émanant le plus souvent de la société civile et d'initiatives locales.

Annexes

Annexes

N°1 COMPOSITION DE LA DÉLÉGATION À LA PROSPECTIVE ET À L'ÉVALUATION DES POLITIQUES PUBLIQUES À LA DATE DU VOTE

- ✓ **Présidente** : Michèle NATHAN
- ✓ **Vice-présidents** : Michel BADRÉ et Bertrand COLY

Agriculture

- ✓ Daniel ROGUET
- ✓ Marianne DUTOIT

Artisanat

- ✓ Jean-Pierre CROUZET

Associations

- ✓ Marie TRELLU-KANE
- ✓ Jean-François SERRES

CFDT

- ✓ Michèle NATHAN
- ✓ Philippe MUSSOT

CFE-CGC

- ✓ Jean-Claude DELAGE

CFTC

- ✓ Joseph THOUVENEL

CGT

- ✓ Benoît GARCIA
- ✓ Dominique GALLET

CGT-FO

- ✓ Eric PERES
- ✓ Hélène FAUVEL

Coopération

- ✓ Séverine SAINT MARTIN

Entreprises

- ✓ Frédéric GRIVOT
- ✓ Anne-Marie COUDERC

Environnement et nature

- ✓ Michel BADRÉ
- ✓ Hervé LE BOULER

Organisations étudiantes et mouvements jeunesse

- ✓ Bertrand COLY
- ✓ Julien BLANCHET

Outre-mer

- ✓ Dominique RIVIERE

Personnalités qualifiées

- ✓ Bernadette GROISON
- ✓ Jean-Louis CABRESPINES
- ✓ Cécile CLAVEIROLE
- ✓ Jacques PASQUIER

UNAF

- ✓ Alain FERETTI
- ✓ Dominique ALLAUME-BOBE

N°2 RÉSULTAT DES VOTES PAR GROUPE EN RÉUNION DE DÉLÉGATION, LE 10 NOVEMBRE 2020

Groupe	Nom	Pour
Artisanat	M. Jean-Pierre CROUZET	X
CFDT	Mme Michèle NATHAN	X
	M. Philippe MUSSOT	
CGT	M. Benoît GARCIA	X
Coopération	Mme Séverine SAINT MARTIN	X
Entreprises	M. Frédéric GRIVOT	X
Environnement et nature	M. Michel BADRÉ	X
Organisations étudiantes et mouvements jeunesse	M. Bertrand COLY	X
Personnalités qualifiées	Mme Bernadette GROISON	X
	M. Jean-Louis CABRESPINES	
UNAF	Mme Dominique ALLAUME-BOBE	X

Annexes

N°3 LISTE DES PERSONNALITÉS REÇUES EN AUDITION DEVANT LES MEMBRES DE LA DÉLÉGATION ET RENCONTRÉES PAR LES RAPPORTEURS

Pour son information, la délégation a entendu les personnes dont les noms suivent :

- ✓ **M. Jean-Éric Aubert**
Président de la Société française de prospective
- ✓ **M. Yannick Blanc**
Président de Futuribles International
- ✓ **Mme Danièle Demoustier**
Économiste à l'Institut d'Études Politiques de Grenoble
- ✓ **M. Philippe Dessertine**
Économiste et professeur en sciences de gestion
- ✓ **Mme Juliette Duquesne**
Journaliste
- ✓ **M. Timothée Duverger**
Maître de conférences associé à Sciences Po Bordeaux
- ✓ **M. Géraud Guibert**
Président de la Fabrique française de l'écologie
- ✓ **M. Armand Hatchuel**
Professeur à MINES ParisTech, co-responsable de la Chaire « théorie et méthodes de la conception innovante »
- ✓ **M. Jean Jouzel**
Climatologue, membre de l'Académie des sciences, ancien vice-président du groupe scientifique du Giec et personnalité qualifiée au Cese
- ✓ **Mme Bettina Laville**
Conseiller d'Etat honoraire, Présidente fondatrice du Comité 21, Présidente du comité stratégique de namR et membre du conseil d'administration du Centre national de la recherche scientifique (CNRS) et du Conseil scientifique de Minestechs
- ✓ **Mme Karine Sage**
Associée et consultante au sein de la société coopérative Quadrant Conseil
- ✓ **M. Roger Sue**
Sociologue et Professeur au centre universitaire des Saints Pères

✓ **M. Marc Tevini**

Associé et consultant au sein de la société coopérative Quadrant Conseil

✓ **M. Éric Vidalenc**

Président du groupe de travail « Gouverner la transition écologique : démocratie ou autoritarisme » et responsable du Pôle transition énergétique à la Direction Régionale Hauts de France de l'Ademe

La présidente, les rapporteurs et les membres de la délégation remercient vivement l'ensemble de ces personnalités pour la richesse et leur précieuse contribution.

N°4 GRILLE DE LECTURE

Messages clés :

- Reformuler les oppositions entre libertés individuelles et action publique est utile pour débattre des modes de vie dans le cadre de la transition écologique.

- Les huit grilles de lectures différentes proposées ci-dessous permettent de penser les changements de mode de vie et d'aider à structurer le débat sur la légitimité de l'action. Chacune porte en elle une conception spécifique du problème à résoudre, une vision de l'individu et de l'action publique à mettre en œuvre.

- Ces grilles permettent de révéler les justifications en termes de liberté, et de montrer que toute évolution des modes de vie dans le cadre de la transition écologique n'équivaut pas automatiquement à une perte de liberté : elle peut être neutre ou même vécue comme libératrice.

- Discuter des différentes formes de changements possibles sur des exemples concrets permet de juger collectivement des incertitudes, des bénéfices et des risques, et ainsi de faire émerger de nouvelles préférences collectives dans les débats participatifs ou de nourrir les scénarios prospectifs.

Grille de lecture	Vision du changement	Exemples d'action publique attendue
Innovation	Il faut innover pour préserver nos modes de vie, la technologie va permettre de résoudre les problèmes écologiques.	Financement de programmes de recherche (ex : programme européen Horizon 2020) ; fiscalité avantageuse pour la R&D d'entreprises (ex : Crédit d'impôts pour la compétitivité et l'emploi, CICE).
Signal prix	Les changements de mode de vie sont guidés par le marché et les signaux prix.	Fiscalité écologique (ex : taxe carbone) ; subventions aux ménages (ex : rénovation énergétique).
Biais cognitifs	Il faut agir, <i>via</i> les sciences comportementales, pour redresser les biais cognitifs et faire changer nos comportements.	Changer la façon dont on présente les choix aux citoyens, dont on communique. Voir par exemple Griessinger (2019), Attwood <i>et al.</i> (2019), Park & Barker (2020).
Consommation	C'est par la consommation responsable que l'on va aboutir à un changement plus vaste des modes de vie.	Étiquetage des produits (ex : nutriscore) ; réglementation (ex : un contrat de crédit à la consommation doit mentionner les obligations de remboursement de l'emprunteur).
Spiritualité & sobriété	Il faut transformer la société, chercher une émancipation de l'environnement matériel et construire une éthique de la sobriété.	Éducation (ex : enseigner les liens entre la nature et l'homme).
Systèmes socio-techniques	Il faut transformer les systèmes socio-techniques, qui structurent nos modes de vie en définissant ce qui est possible, pratique, imaginable.	Construire un « système vélo »* ; aménagement du territoire (ex : allocation de permis de construire) ; marché de l'emploi (distance pour une offre acceptable selon Pôle Emploi).
Normes sociales	On peut faire changer les modes de vie en changeant les normes sociales quant à ce qui est acceptable et désirable.	Campagne d'information (ex : sécurité routière) ; loi** (ex : Loi Veil sur l'IVG).
Réglementation	Les changements de mode de vie passent par l'action réglementaire (interdictions, normes, contrôle, rationnement, quota).	Renforcement des cahiers des charges de différents produits ou interdiction de vente ; système de rationnement.

Légende : identifier la ou les grilles de lecture mobilisées dans un débat permet de clarifier les visions du rôle de la puissance publique envisagées par les différents acteurs : chaque grille de lecture porte en elle une conception spécifique du problème à résoudre, une vision de l'individu (*homo economicus*, *homo sapiens*, consommateur, être spirituel, être social, etc.) et de l'action publique à mettre en œuvre.

* Voir ce que la Fédération des usagers de la bicyclette appelle un « système vélo », illustrant comment pratiques sociales, services et infrastructures sont reliés.

https://www.fub.fr/sites/fub/files/fub/Communiqués/decryptage_fub_planvelo_14-09-2018.pdf (p8).

** Selon Cass Sunstein, la loi n'a pas seulement pour vocation de définir des règles ; dans certains cas, elle a une fonction expressive, c'est-à-dire qu'elle exprime une norme sociale collective. Voir Sunstein (2019).

Institut du Développement Durable et des Relations Internationales (IDDRI) - Décryptage Juin 2020 – Comment débattre de la transition vers des modes de vie durables ?

Annexes

N°5 BIBLIOGRAPHIE

- Dominique Bourg, *Vers un retour sur Terre ?*, article, juin 2020
- Yannick Blanc, *Il n'y a plus d'après – Montée de l'incertitude et vigilance prospective*, article, avril 2020
- Mathilde Dupré, *Le commerce mondial à l'heure de la transition*, article, avril 2020
- Franck Aggeri, *Vers une innovation responsable*, article, mars 2020
- Dominique Dron, Étienne Espagne et Romain Svartzman, *Une monnaie au service des communs*, article, mars 2020
- Gaël Giraud, *Financer la décarbonation*, article, mars 2020
- Jean-Maxence Granier, *Bienvenue dans l'entrepocène*, article, mars 2020
- Bernard Perret, *L'écologie est-elle rationnelle ?*, article, mars 2020
- Alexandre Poidatz et Oxfam France *Banques françaises, les fossiles raflent la mise*, article, novembre 2018
- Loïc Blondiaux et Anne Châteauneuf-Malclès, *La démocratie participative : entretien avec Loïc Blondiaux*, article, janvier 2018
- Chrystèle Bazin, *De l'intérêt général au bien commun*, article, juin 2017
- Pierre Rosanvallon, *Cahier du « Monde » n° 19987*, article, 29 avril 2009
- Pierre Jacquet, Jean Pisani-Ferry et Laurence Tubiana, *À la recherche de la gouvernance mondiale*, article, juin 2003
- Bruno Latour, *Moderniser ou écologiser ? À la recherche de la « septième » cité*, article, 1995
- Garrett Hardin, *La Tragédie des communs*, article, décembre 1968
- Jean Jouzel et Agnès Michelot, *La justice climatique : enjeux et perspectives pour la France*, avis du Cese, septembre 2016
- Christophe Quarez, *Les enjeux de la négociation du projet de partenariat transatlantique pour le commerce et l'investissement*, avis du Cese, mars 2016
- Premier ministre, *Expérimentation d'un droit de dérogation reconnu au préfet*, circulaire ministérielle, avril 2018
- Pierre Rosanvallon, *Histoire moderne et contemporaine du politique : Les corps intermédiaires dans la démocratie*, cours au Collège de France, mars 2002
- Michel Badré et Jean Jouzel, *Accord de Paris et neutralité carbone en 2050 : comment respecter les engagements de la France ?*, contribution du Cese, mars 2020
- Bernard Perret, *L'économie contre l'écologie*, dossier dans la revue *Esprit*, mars 2020
- Germà Pelayo, *Gouvernance environnementale et gestion de la planète*, dossier, septembre 2008

Jean Tirole, *Pour le climat, il faudra accepter un PIB plus faible*, entretien, février 2019

Pablo Servigne et Raphaël Stevens, *Comment tout peut s'effondrer. Petit manuel de collapsologie à l'usage des générations présentes*, essai, avril 2015

Michel Badré, *Étude sur la méthode d'analyse des controverses au sein du Cese*, étude du Cese, octobre 2020

Gérard Aschieri, *Sciences et société : les conditions du dialogue*, étude du Cese, janvier 2020

Jean-Louis Cabrespines, *Étude d'impact : mieux évaluer pour mieux légiférer*, étude du Cese, septembre 2019

Mauro Pirini, *Retour au local : la dimension locale comme solution à la crise*, fiche d'analyse, avril 2009

Pierre Calame, *L'articulation des échelles de gouvernance : une question omniprésente mais refoulée parce qu'elle heurte de front la théorie politique classique*, intervention dans le cadre d'un séminaire, mars 2008

Ministère de l'intérieur, ministère de la décentralisation et de la fonction publique et secrétariat d'État chargé de la réforme territoriale, *Loi n° 2015-991 portant Nouvelle Organisation Territoriale de la République*, loi, août 2015

Premier ministre et secrétariat d'État chargé des relations avec le Parlement, *Loi organique n° 2009-403 relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution*, loi, avril 2009

Le Chapelier, *Loi Le Chapelier*, loi, juin 1791

La Fabrique Écologique, *Gouverner la transition écologique : démocratie ou autoritarisme*, note, février 2020

Hubert Védrine, *Et après ?*, ouvrage, juin 2020

Yves Cochet, *Devant l'effondrement. Essai de collapsologie - Les liens qui libèrent*, ouvrage, septembre 2019

Sous la direction de Christine Afriat et Jacques Theys, avec la contribution de Thierry Gaudin, Patrick Viveret, Fabienne Goux-Baudiment, Francis Jutand, Yannick Blanc, Jean-Éric Aubert, Patricia Auroy, Jean-Jacques Ballan, Rémi Barré, Pascal Chabot, Dominique Christian, Jean-Christophe Lipovac, *La Grande Transition de l'Humanité*, ouvrage, octobre 2018

Dominique Méda, *Au-delà du PIB. Pour une autre mesure de la richesse*, ouvrage, mai 2008

Michèle Debonneuil, *L'espoir économique : Vers la révolution du quaternaire*, ouvrage, mars 2007

Pierre Rosanvallon, *La Contre-Démocratie. La politique à l'âge de la défiance*, ouvrage, septembre 2006

Bruno Latour, *Politiques de la nature. Comment faire entrer les sciences en démocratie*, ouvrage, septembre 1999

Annexes

Dominique Méda, *Qu'est-ce que la richesse ?*, ouvrage, janvier 1999

François Ost, *La Nature hors la loi. L'écologie à l'épreuve du droit*, ouvrage, mars 1995

Mathieu Saujot, Laura Brimont, et Romain Schumm, *Décryptage n° 5*, publication, juin 2020

Emilio Granados Franco, *The Global Risks Report 2020*, rapport, janvier 2020

Bettina Laville et Georges Ribière, *La grande transformation : freins, leviers et moteurs*, rapport, janvier 2020

Giec, *Rapport spécial sur le changement climatique, les océans et la cryosphère*, rapport, septembre 2019

Daniel Agacinski, *Expertise et démocratie - Faire avec la défiance*, rapport, décembre 2018

Giec, *Rapport spécial sur l'objectif de limitation à 1,5°C du réchauffement climatique*, octobre 2018

Commission mondiale sur l'environnement et le développement de l'Organisation des Nations unies, *rapport Brundtland*, avril 1987

Club de Rome, *Rapport Meadows*, rapport, mars 1972

Bettina Laville, *Comment l'apocalypse peut-elle nous rendre heureux ?*, travaux, novembre 2015

Théodore Lowi, *Typologie des politiques publiques*, travaux, 1972

N°6 TABLE DES SIGLES

3 D	Décentralisation, différenciation, déconcentration
ADEME	Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie
AMAP	Association pour le Maintien de l'Agriculture Paysanne
ATD	Agir tous pour la dignité
BCE	Banque centrale européenne
BEI	Banque européenne d'investissement
BPI	Banque Publique d'Investissement
CAS	Centre d'analyse stratégique
CCFD	Comité Catholique contre la Faim et pour le Développement
CESE	Conseil économique, social et environnemental
CEVIPOF	Centre d'études de la vie politique française
CFDT	Confédération française démocratique du travail
CFE-CGC	Confédération française de l'encadrement - Confédération générale des cadres
CFTC	Confédération française des travailleurs chrétiens
CGP	Commissariat général du Plan
CGT	Confédération générale du travail
CGT-FO	Confédération générale du travail - Force ouvrière
CICE	Crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi
CNRS	Centre national de la recherche scientifique
COP 21	21 ^{ème} Conférence des parties
CPER	Contrats de plan État-Région
DITP	Direction interministérielle de la transformation publique
EpE	Entreprises pour l'Environnement
ESS	Économie Sociale et Solidaire
GES	Gaz à effet de serre
GIEC	Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat
IDDR1	Institut du Développement Durable et des Relations Internationales
IFOP	Institut français d'opinion publique
IGM	Indice de gouvernance mondiale
IVG	Interruption volontaire de grossesse
MAP	Modernisation de l'action publique
MAPTAM	Modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles
NOTRe	Nouvelle organisation territoriale de la République
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
ODD	Objectif de développement durable
OFCE	Observatoire français des conjonctures économiques
OMC	Organisation mondiale du commerce
ONG	Organisation non gouvernementale
ONU	Organisation des Nations unies

Annexes

PACTE	Plan d'action pour la croissance et la transformation des entreprises
PDG	Président-directeur général
PIB	Produit intérieur brut
PNB	Produit national brut
PPE	Programmation pluriannuelle de l'énergie
PTCE	Pôle Territorial de Coopération Économique
RAEF	Rapport annuel sur l'état de la France
RGPD	Règlement général de protection des données
RGPP	Révision générale des politiques publiques
RSE	Responsabilité sociétale des entreprises
SNBC	Stratégie nationale bas-carbone
SRADDET	Schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires
SRCAE	Schéma régional climat air énergie
SRDEII	Schéma régional de développement économique, d'Innovation et d'Internationalisation
TIC	Technologies de l'information et de la communication
TICPE	Taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques
TNS Sofres	<i>Taylor Nelson Sofres</i> (Société française d'enquêtes par sondages)
TUE	Traité sur l'Union européenne
TZCLD	Territoires Zéro chômeur de longue durée
UE	Union européenne
UNAF	Union nationale des associations familiales

Dernières publications de la délégation à la prospective et à l'évaluation des politiques publiques

LES ÉTUDES DU CONSEIL ÉCONOMIQUE, SOCIAL ET ENVIRONNEMENTAL

Étude d'impact : mieux évaluer pour mieux légiférer

Jean-Louis Cabreopines
septembre 2019

Ministère de l'Économie, des Entreprises et des Territoires
Centre de prospective et d'évaluation des politiques publiques
Fédération des Français de l'étranger

LES ÉTUDES DU CONSEIL ÉCONOMIQUE, SOCIAL ET ENVIRONNEMENTAL

Sciences et société : les conditions du dialogue

Gerard Aschieri
janvier 2020

Ministère de l'Économie, des Entreprises et des Territoires
Centre de prospective et d'évaluation des politiques publiques
Fédération des Français de l'étranger

LES ÉTUDES DU CONSEIL ÉCONOMIQUE, SOCIAL ET ENVIRONNEMENTAL

Étude sur la méthode d'analyse des controverses au sein du CESE

Michel Badré
novembre 2020

Ministère de l'Économie, des Entreprises et des Territoires
Centre de prospective et d'évaluation des politiques publiques
Fédération des Français de l'étranger

Dernières publications du Conseil économique, social et environnemental

LES AVIS DU CESE

Favoriser l'engagement civique et la participation citoyenne au service du développement durable

Thierry Cadart

CESE 2020 OCTOBRE 2020

LES ÉTUDES DU CONSEIL ÉCONOMIQUE, SOCIAL ET ENVIRONNEMENTAL

Femmes et entrepreneuriat

Eva Escandon
octobre 2020

Ministère de l'Économie, des Entreprises et des Territoires
Centre de prospective et d'évaluation des politiques publiques
Fédération des Français de l'étranger

LES ÉTUDES DU CONSEIL ÉCONOMIQUE, SOCIAL ET ENVIRONNEMENTAL

Étude sur la méthode d'analyse des controverses au sein du CESE

Michel Badré
novembre 2020

Ministère de l'Économie, des Entreprises et des Territoires
Centre de prospective et d'évaluation des politiques publiques
Fédération des Français de l'étranger

Retrouvez l'intégralité des travaux du CESE sur le site

www.lecese.fr

Imprimé par la Direction de l'information légale et administrative, 26, rue Desaix, Paris 15^e,
d'après les documents fournis par le Conseil économique, social et environnemental.
N° 411200026-001120 - Dépôt légal : novembre 2020

Photos : Arnaud Bouissou/Terra, Laurent Mignaux/Terra et David Delaporte.



PEFC 10-31-2190 / Certifié PEFC



IMPRIM'VERT®

La conception des politiques publiques est inscrite dans un cadre institutionnel précis, or l'ère de transitions multiples et profondes impactant nos modes de vie aussi bien à l'échelle locale que planétaire va impliquer tous les acteurs de notre système démocratique.

Le Cese décline des pistes de réflexion pour renouveler la conception des politiques publiques et tendre vers un nouveau paradigme plus soutenable.

Les futurs défis pour l'Humanité sont nombreux et transversaux (réchauffement climatique, croissance démographique, épuisement des ressources naturelles, etc.), ils interrogent la pérennité de notre modèle actuel de développement.



www.lecese.fr

CONSEIL ÉCONOMIQUE, SOCIAL
ET ENVIRONNEMENTAL

9, place d'Iéna
75775 Paris Cedex 16
Tél. : 01 44 43 60 00



N° 41120-0026

ISSN 0767-4538

ISBN 978-2-11-155687-4



9 782111 556874



Direction de l'information
légale et administrative
Les éditions des **Journaux officiels**

www.vie-publique.fr/publications