

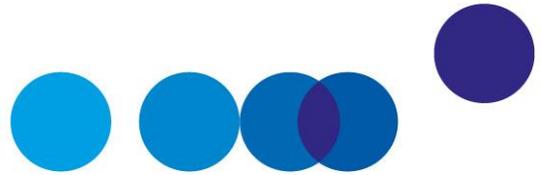
SOUTENABILITÉS !

ORCHESTRER ET PLANIFIER
L'ACTION PUBLIQUE



FRANCE STRATÉGIE

ÉVALUER. ANTICIPER. DÉBATTRE. PROPOSER.



SOUTENABILITÉS !

ORCHESTRER ET PLANIFIER L'ACTION PUBLIQUE

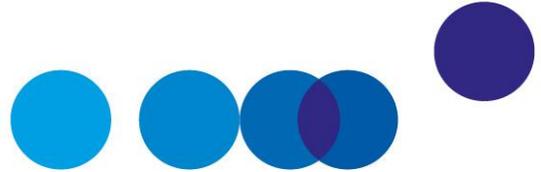
Auteurs

Johanna Barasz et Hélène Garner (coord.)

Julien Fosse, Mathilde Viennot

Emmanuelle Prouet, Émilien Gervais et Anne Faure





Ce rapport est le fruit d'un travail collectif qui a mobilisé les équipes de France Stratégie tant pour sa conception et sa rédaction que pour l'organisation des débats.

Il a été rédigé sous la coordination de Johanna Barasz et Hélène Garner par une équipe composée de Julien Fosse, Mathilde Viennot, Emmanuelle Prouet, Émilien Gervais et Anne Faure.

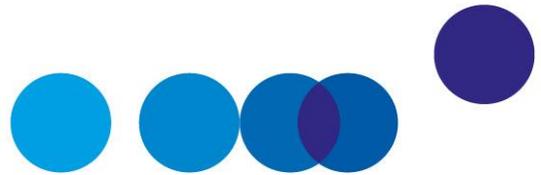
Il a bénéficié des contributions et relectures de Daniel Agacinski, Gilles Bon-Maury, Pierre-Yves Cusset, Clément Dherbécourt, Simon Fredon, Maxime Gérardin, Cyril Gomel, Boris Le Hir, Gautier Maigne, Antoine Naboulet et Sarah Tessé.

Les travaux se sont principalement appuyés sur les enseignements du séminaire « Soutenabilités », qui s'est tenu entre février 2020 et novembre 2021 à France Stratégie, et qui a été organisé par Daniel Agacinski, Johanna Barasz, Julien Bueb, Sandrine Cadic, Anne Faure, Julien Fosse, Hélène Garner, Émilien Gervais, Boris Le Hir, Emmanuelle Prouet et Mathilde Viennot.

Ils ont été rendus possibles grâce au concours des nombreux stagiaires qui nous ont accompagnés depuis deux ans : Carole Cocault, Carla Dabadie, Eugénie Klein, Joséphine Girardot, Iris Guiberteau, Alix Hua, Amandine Michelon, Pierre Miller, Blanche Monjour-De Ridder, Julia Ollivier, Cosima Ossedat, Marie Pierrel et Jean-Loup Simon.

Ont en outre apporté leur soutien à l'organisation des travaux et à l'édition du rapport : l'ensemble du Secrétariat général de France Stratégie, Olivier de Broca, Gladys Caré, Charlotte Cougny, Matthias Le Fur, Flavio Leoni, Céline Mareuge, Nicolas Moreau, Marie-Cécile Milliat, Sylvie Paupardin, Sacha Porée et Inès Razgallah.

Que soient aussi remerciés l'ensemble des participants au séminaire « Soutenabilités » (voir [Annexe 4](#)), ainsi que les lecteurs qui nous ont fait part de leurs remarques et critiques sur les versions antérieures de ce texte.



AVANT-PROPOS

La planète se réchauffe, vite. Les événements climatiques extrêmes se multiplient et nous rappellent, jour après jour, l'urgence d'agir. L'humanité en a pris conscience et s'est fixé depuis l'Accord de Paris des objectifs précis et datés. Dans un monde pourtant de plus en plus fracturé et conflictuel, et une Europe qui voit revenir la barbarie de la guerre, ces objectifs continuent de faire consensus. C'est sans précédent.

Les défis à relever sont innombrables : politiques, démocratiques, sociaux, techniques, économiques... Nous devons agir vite. Dans le monde entier, et dans chaque pays, chaque territoire. L'effort collectif à fournir est, là encore, sans précédent.

Fin 2019, à l'initiative d'une équipe déterminée et convaincue, France Stratégie a lancé un séminaire sur les « soutenabilités ». Son objectif était de comprendre les interactions entre ces enjeux et de proposer une méthode globale pour les affronter. Comment donner à notre pays de meilleures chances de tenir ensemble les fils des politiques multiples qui doivent être menées de manière cohérente dans l'intérêt des générations futures ?

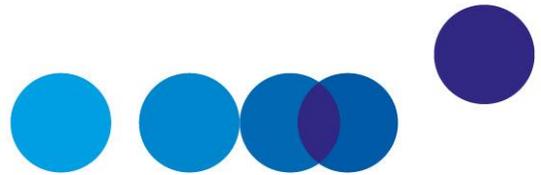
Nos travaux ont mobilisé de nombreux intervenants extérieurs et réuni des équipes aux compétences variées. Ils ont donné lieu à l'organisation de multiples séminaires et conférences, très suivis, et à des publications d'étape. Ce rapport rend compte des réflexions que nous avons partagées et des propositions auxquelles elles nous ont conduits. Il ne serait pas ce qu'il est sans tous ceux qui y ont contribué : merci.

Nos conclusions sont simples. Nous ne réussirons la transition écologique dans toutes ses dimensions que si elle est reconnue par nos concitoyens comme nécessaire et juste. Les politiques à mener devront s'engager durablement dans une voie où chacun sait qu'il a sa place dans le pays, et viser, dans la durée, à réduire les inégalités, en particulier les plus inacceptables d'entre toutes : les inégalités de destin. Tout cela dans un pays qui vieillit, dont la protection sociale est mise à rude épreuve, écartelée entre des besoins croissants et une croissance modeste. La transition supposera des changements, parfois difficiles, d'habitudes, de modes de vie : ils doivent être perçus comme légitimes et relever de choix explicites. Les voies possibles sont multiples. Pour en dessiner le chemin, il faudra consulter les citoyens, organiser des concertations, et délibérer au Parlement aussi longuement que nécessaire. Il y faudra une confiance retrouvée dans nos institutions, dans la vie démocratique du pays, dans ses élus et ses agents publics.

La « fabrique de la décision publique » doit être réformée. Une instance permettant de s'assurer de la cohérence des actions menées avec les objectifs de long terme, et d'orchestrer l'articulation de ces actions entre elles, serait mise en place auprès du Premier ministre. Cette cohérence et cette bonne articulation devraient être démontrées de manière probante vis-à-vis des objectifs fixés par la loi en matière de changement climatique, objectifs dont la mise en œuvre est désormais contrôlée par les juges. De nombreuses modalités sont envisageables pour y parvenir : il faut les explorer vite. Le début d'une nouvelle législature est le bon moment pour le faire.

Gilles de Margerie

Commissaire général de France Stratégie



SOMMAIRE

Synthèse	11
Introduction	33
PREMIÈRE PARTIE – TRAJECTOIRES INSOUTENABLES	37
Chapitre 1 – Conflits de soutenabilités	41
1. L'impératif écologique.....	42
1.1. Climat et biodiversité : une trajectoire insoutenable.....	42
1.2. Démographie : des bouleversements qui aggravent la pression sur les ressources.....	46
2. Tensions sur notre modèle économique et social.....	49
2.1. La prise de conscience progressive d'une bifurcation indispensable.....	49
2.2. Transition environnementale de notre modèle social : les dilemmes du « <i>Carbon Welfare</i> ».....	51
2.3. Fin du monde ou fin du mois : la double vulnérabilité.....	54
3. Un changement de paradigme qui interroge les leviers de politiques économiques.....	56
3.1. La dette publique : un levier indispensable dont la mobilisation n'est pas garantie.....	56
3.2. La croissance, insuffisante pour résoudre l'équation de la transition.....	58
3.3. Les incertitudes du découplage absolu.....	61
Chapitre 2 – Impuissances démocratiques	67
1. La difficile démocratisation du temps long.....	69
1.1. « OK, boomer ! » : une surdité à l'égard des générations futures.....	69
1.2. Complexité, expertise et ignorance.....	74
1.3. Pas de TINA pour le climat !.....	78
2. Légitimité introuvable : de la défiance à la d��institutionnalisation.....	79
2.1. Abstention et délégitimation.....	80
2.2. Crise des corps intermédiaires ?.....	82
2.3. Oppositions et contestations.....	86
2.4. Quand le juge prend le relais.....	90

Chapitre 3 – Une action publique empêchée ? 95

1. Temps et nombres.....	96
1.1. Les limites du pilotage par les indicateurs budgétaires.....	97
1.2. Des indicateurs, modèles et comptabilité à adapter aux nouveaux enjeux.....	99
2. Temps, sens et procédures.....	105
2.1. Des évaluations, du papier et des tableaux.....	105
2.2. Une forte dépendance aux sentiers administratifs.....	110
3. Un État qui se désarme ?.....	112
3.1. Les leçons ambiguës de la crise Covid.....	112
3.2. Une « transformation de l'État » à réinterroger.....	114

Chapitre 4 – Les soutenabilités, une voie pour repenser le référentiel de l'action publique..... 121

1. Durable : pour prendre en compte à la fois le long terme et la finitude.....	123
1.1. Précaution et prévention.....	123
1.2. Prévenir l'épuisement : vers une soutenabilité forte.....	127
2. Systémique : faire avec les conflits de soutenabilités.....	129
2.1. Adaptation et atténuation.....	129
2.2. Arbitrer l'incommensurable.....	131
3. Légitime : des nouvelles frontières démocratiques.....	132
3.1. Légalité, justification et justice.....	133
3.2. Besoins et communs.....	134

SECONDE PARTIE – CONSTRUIRE DES POLITIQUES PUBLIQUES SOUTENABLES 139

Chapitre 5 – Anticiper et diagnostiquer : vers une « culture des soutenabilités »..... 143

1. Anticiper pour établir la nécessité d'agir.....	144
1.1. Anticiper les insoutenabilités.....	144
1.2. Construire des scénarios et des récits de la soutenabilité.....	156
2. Diagnostiquer et évaluer pour mieux arbitrer.....	163
2.1. Diagnostiquer les interactions.....	163
2.2. Diagnostiquer les impacts pour une meilleure soutenabilité des dépenses publiques.....	168

3.	Diagnostiquer et évaluer pour mieux légiférer.....	175
3.1.	Une meilleure prise en compte des nouveaux indicateurs de richesse (NIR).....	175
3.2.	Transformer les études d'impact.....	178
4.	Diagnostiquer <i>in itinere</i> : « l'enquête de soutenabilités ».....	182
5.	Développer une culture des soutenabilités.....	185
5.1.	Placer les soutenabilités au cœur de l'écosystème de la recherche et de l'innovation.....	185
5.2.	Former tout au long de la vie les citoyens et les agents publics.....	189
5.3.	Évaluer les agents publics sur leur capacité à intégrer les enjeux de soutenabilités.....	193

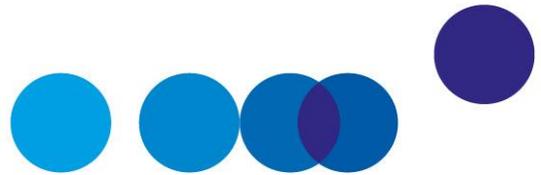
Chapitre 6 – Une Stratégie nationale pour une planification renouvelée..... 195

1.	Désalignements et cloisonnements.....	195
1.1.	Un manque d'alignement des politiques publiques nationales.....	195
1.2.	Complexes stratégies territoriales.....	204
2.	La planification : une vieille idée pour un nouveau pacte.....	206
2.1.	Le retour d'une idée que l'on croyait dépassée.....	208
2.2.	Une centralité de l'État à réinterroger.....	209
2.3.	Un horizon à réinventer.....	212
3.	Les temporalités d'une planification renouvelée.....	215
3.1.	La mise en cohérence des instruments d'action.....	215
3.2.	Dépassement de l'urgence et retour à la normale.....	215
4.	Un nouvel objet démocratique : la « Stratégie nationale ».....	216
4.1.	Une force contraignante ?.....	216
4.2.	Une réflexion sur notre contrat social.....	217

Chapitre 7 – Délibérer du long terme..... 221

1.	Construire un « <i>continuum</i> délibératif ».....	223
1.1.	La participation au secours de la représentation ?.....	223
1.2.	Un « <i>continuum</i> délibératif », quels objectifs ?.....	230
1.3.	Quels acteurs ? Quel rôle pour les corps intermédiaires ?.....	232
2.	Construire un <i>continuum</i> délibératif : quelques conditions générales.....	237
2.1.	Une culture publique de la participation.....	238
2.2.	Des débats éclairés.....	240
3.	Participation, délibération et décision politique : quelle articulation ?.....	244
3.1.	Rénover la délibération parlementaire.....	244
3.2.	Descendre dans l'arène.....	245
3.3.	Construire un calendrier : le cas pratique de la « Stratégie nationale ».....	248

Chapitre 8 – Orchestrer le temps long et la transversalité	251
1. Commissions, conseils, défenseurs : « des platebandes intactes » ?.....	251
2. La machinerie des soutenabilités (1) : fonctions, missions, interactions.....	254
2.1. L'orchestration des soutenabilités : guide de lecture	255
2.2. Cadrage et mandat.....	256
2.3. L'orchestration des soutenabilités : les fiches fonction	257
3. La machinerie des soutenabilités (2), statut et positionnement : des solutions à arbitrer	273
3.1. L'architecture gouvernementale : quelle incarnation politique des soutenabilités ?	274
3.2. Quel positionnement ? Quel type de structure(s) ?	275
3.3. Quels relais ?.....	276
Annexes.....	279
Annexe 1 – De l'étude d'impact au diagnostic des soutenabilités	281
Annexe 2 – L'écosystème des soutenabilités	285
Annexe 3 – S'organiser pour intégrer les soutenabilités.....	289
Annexe 4 – Remerciements.....	291



SYNTHÈSE

Nous traversons une triple crise, écologique, sociale et démocratique. Sur l'ensemble de ces plans, nous risquons de dépasser les limites de ce que nos sociétés et notre environnement peuvent supporter. Et sur l'ensemble de ces plans, nos politiques publiques peinent à apporter des réponses cohérentes et durables. Comment rénover la fabrique de l'action publique pour faire face à ces défis croisés ? Comment construire le référentiel d'une d'action publique soutenable, à même de préserver les capacités des générations futures sans sacrifier les besoins du présent ?

Des conflits de soutenabilités qui interrogent notre modèle de développement

L'humanité est confrontée à une série de défis interdépendants qui peuvent être analysés comme autant de « conflits de soutenabilités ». La préservation de l'habitabilité de l'ensemble de la planète, qui implique de lutter contre le changement climatique et de préserver la biodiversité, impose son rythme et ses exigences à l'action publique, contrariant parfois la recherche de l'équité et de la justice sociale. Des bouleversements démographiques – vieillissement, migrations – pèsent sur la soutenabilité de notre modèle social. Des tensions, voire des crises (géo)politiques internationales peuvent – on le voit avec la guerre en Ukraine et ses conséquences – ralentir les transformations nécessaires, en matière énergétique ou alimentaire notamment, et nous contraindre à réviser les trajectoires de la transition écologique...

Nous savons que les coûts de l'inaction ne feront que croître, et pourtant nous réagissons souvent trop lentement et trop peu face à ces défis. Cette inertie tient en partie à ce que la mobilisation des leviers traditionnels des politiques publiques – dette, croissance, prélèvements obligatoires, réglementation, etc. – paraît impuissante à dénouer ces conflits. Qu'il s'agisse de nos capacités de remboursement (ou d'emprunt) ou de l'assiette de prélèvements, la soutenabilité financière de notre modèle économique est corrélée à une croissance suffisante de notre PIB. C'est ce modèle, mis en place après la Seconde Guerre mondiale, qui a permis de financer des mécanismes de protection sociale de plus en plus larges, une couverture croissante des risques sociaux, des services publics et des mécanismes redistributifs permettant de contenir les inégalités.

Encadré – Aux origines de ce rapport

Une réflexion entamée alors que la crise des Gilets jaunes, qui avait mis en lumière les difficultés à concilier les enjeux de transition écologique et de justice sociale dans la conception et la conduite de l'action publique, continuait à marquer les esprits.

Un bouleversement : la crise sanitaire, qui s'est déclenchée quelques semaines seulement après le début des travaux, a rebattu les cartes et mis l'accent, au-delà des mesures d'urgence, sur les politiques engageant le moyen et le long terme : résilience du système de soins et des services essentiels, capacité de la France et de l'Europe à faire tourner leurs économies malgré la désorganisation des chaînes de valeur internationales, mais aussi volonté diffuse de « reprendre le contrôle » de notre avenir. Agissant à la fois comme un catalyseur des tensions environnementales, sociales et démocratiques et comme un révélateur des atouts et des faiblesses de notre pays pour y faire face, cette crise a accru le sentiment d'urgence à agir en même temps que la conviction de la nécessité d'une transformation profonde de nos manières de fabriquer les politiques publiques.

Une conviction : préservation de l'habitabilité de la planète, transformation des modèles de production et de consommation, sauvegarde d'un modèle social fragilisé par les évolutions démographiques et économiques, réduction des inégalités (notamment de destin) : la nécessité de mener de front des défis à la fois vitaux, interdépendants et de long terme impose des réorientations rapides, structurelles et radicales de l'action publique – et cela dans un contexte de très grande défiance et de faible adhésion démocratique.

Une ambition : construire un cadre d'élaboration adéquat pour prendre en compte à la fois les défis de durabilité, de transversalité et de légitimité de l'action publique. Il s'agit d'élaborer un nouveau référentiel, c'est-à-dire une représentation partagée, et des principes de fonctionnement permettant aux acteurs d'organiser leur perception des problèmes, du temps, de l'espace et des ressources, de confronter leurs solutions, de définir leurs propositions d'action et d'en assurer la mise en œuvre.

Un concept : les soutenabilités. Plus englobant que celui de « développement durable » pour penser largement et transversalement l'articulation des différents « besoins du présent » et de « la capacité des générations futures de répondre aux leurs » et articuler dans les mêmes raisonnements des dimensions qui pourraient de prime abord paraître éloignées : les enjeux environnementaux et climatiques mais aussi et en même temps les défis sociaux, économiques, territoriaux, technologiques et démocratiques.

Une histoire : organisme d'analyse prospective sur les grands sujets sociaux, économiques et environnementaux, lointaine héritière du Commissariat général du Plan, France Stratégie dispose des ressources pour poser ces questions de long terme et rassembler des expertises diverses pour construire des propositions

d'éclairage et esquisser des éléments de réponse. Nombre de ses travaux avaient déjà abordé la notion de soutenabilité, mais ils n'envisageaient pas systématiquement les soutenabilités dans leur dimension plurielle et systémique, ni les conflits entre les objectifs de soutenabilités et leur nécessaire mise en cohérence¹.

Une mobilisation de chefs/cheffes de projets venus de tous les départements de France Stratégie et de la plateforme RSE, traduisant la multidimensionnalité des interrogations et l'investissement de l'ensemble de l'institution.

Deux ans de travaux :

- des centaines de contributeurs et des milliers de participants aux séminaires organisés depuis février 2020 ;
- une démarche pluridisciplinaire associant économistes, politistes, géographes, ingénieurs, sociologues, historiens, philosophes, juristes, biologistes, professionnels de santé, acteurs de la société civile, élus, responsables publics, partenaires sociaux, etc. ;
- des séances en partenariat avec des institutions expertes (Haut Conseil pour le climat, HCAAM, HCFIPS, DGT, ANCT, OCDE, CNDP, etc.) et des organismes de la société civile ;
- un appel à contributions « Pour un “après” soutenable : sept questions pour préparer demain » (avril 2020) et une synthèse des 450 contributions reçues (juin 2020) ;
- un forum des plateformes pour mettre en discussion notre synthèse avec six plateformes de consultations citoyennes (juillet 2020) ;
- trois cycles de réflexion aux formats et aux objectifs pluriels :
 - **Cycle 1** : le cadre conceptuel et la cartographie des soutenabilités, les notions, les modèles, les indicateurs, les arènes (2020) : cinq webconférences et trois podcasts ;
 - **Cycle 2** : des politiques publiques au prisme des soutenabilités (premier semestre 2021) : treize ateliers thématiques, trois séances ouvertes (sur le temps, les ressources, l'espace), cinq *Cahiers des soutenabilités* publiés ;
 - **Cycle 3** : la transformation de l'action publique au service des soutenabilités : une séance de travail avec une centaine de participants et de nombreuses auditions (second semestre 2021).

¹ Voir par exemple la note « [Quelle soutenabilité pour notre modèle de croissance ?](#) » publiée en 2013 dans le cadre de l'exercice de prospective *Quelle France dans 10 ans ?*.

Cette alliance entre croissance économique et progrès social semble aujourd'hui avoir atteint ses limites. La croissance a structurellement ralenti dans le monde occidental. Dopée par la reconstruction d'après-guerre et un modèle fondé sur l'extraction d'énergies fossiles, elle se heurte aujourd'hui non seulement à la multiplication des crises, aux limites productives d'une économie en grande partie servicielle mais aussi à celles physiques de régénération des ressources et aux limites planétaires.

Peut-on la relancer à tout prix et à n'importe quelles conditions ? Indispensable pour rembourser la dette, financer la protection sociale et les investissements de la transition écologique, elle va cependant de pair, dans sa forme actuelle, avec une consommation de ressources raréfiées et des pressions environnementales accrues. D'ores et déjà « insoutenables », ces trajectoires – dont les effets, en particulier la multiplication des catastrophes environnementales, se font déjà ressentir – accroissent à leur tour les besoins de protection de la population et nécessitent plus d'intervention des pouvoirs publics pour les prendre en charge et garantir le pouvoir d'achat... donc plus de moyens. Le financement même de la transition est donc gagé sur un modèle de développement dont la soutenabilité est toujours plus incertaine et source de tensions.

Comment sortir ce qui apparaît de plus en plus clairement comme une impasse ? **Les deux voies principales – croissance verte et sobriété – de la recherche d'un progrès au contenu plus respectueux des écosystèmes et des personnes sont sans doute à explorer de concert et à articuler.**

- Repenser le contenu d'une croissance à la fois décarbonée et moins consommatrice de ressources. Malgré l'importance et la réalité de « l'innovation verte », il n'est pas réaliste de tabler sur un scénario du « découplage absolu » entre une croissance absolument « verte » et les émissions nettes de gaz à effet de serre – et *a fortiori* entre l'augmentation de la production et la consommation de ressources non renouvelables¹ :
 - tout d'abord, ces innovations sont incertaines et leur industrialisation lente. Le temps qu'elles soient développées et produisent leurs effets, le risque est que les gaz à effet de serre continuent de s'accumuler au-delà du soutenable ;
 - ensuite, l'innovation verte, y compris fondée sur le développement du numérique, doit elle-même veiller à ne pas engendrer la demande d'une quantité croissante de ressources, contradictoire avec les exigences de la transition environnementale et le respect des limites planétaires.

¹ Voir Giec (2022), *Climate Change 2022: Mitigation of Climate Change*, sixième rapport d'évaluation, Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat, avril.

- Privilégier la préservation, ou mieux l'accroissement, de notre bien-être au sens large (climat, qualité de l'air, santé, cohésion sociale, etc.) sur l'augmentation continue des volumes de production et de consommation. Cette voie nécessite que les indicateurs qui mesurent le progrès reflètent nos priorités collectives et intègrent les limites imposées par la finitude des ressources, le changement climatique et l'effondrement de la biodiversité. Elle conduit à une réflexion sur nos besoins collectifs et individuels et sur les voies et moyens d'une plus grande sobriété pour que nos manières de nous déplacer, d'habiter, de produire, de consommer... deviennent soutenables. Ne l'ignorons pas : de telles transformations seraient cependant elles-mêmes génératrices de tensions, voire de conflits de soutenabilités. Comment définir et prioriser ces besoins ? Comment garantir l'équité et la justice dans la répartition de ces efforts ? Comment engager ces transformations majeures dans un contexte de grande défiance démocratique ?

Nous avons besoin d'un **nouveau contrat qui mobilise et engage tout le corps social** autour de la réorientation de notre modèle de développement entre croissance verte et sobriété, et la recherche de nouvelles articulations entre l'action individuelle et l'action collective. Mais comment l'élaborer dans un contexte de grande défiance démocratique ?

La difficile démocratisation du temps long

Ces immenses défis apparaissent en effet d'autant plus difficiles à relever que les inquiétudes sur la soutenabilité de nos modèles économique et social, les fragilités et les inégalités, réelles et perçues, qu'aggrave la crise environnementale, mettent en tension la démocratie en contribuant à miner l'adhésion au contrat social et politique.

La souveraineté, entendue à la fois comme pouvoir d'agir et de décider « du peuple » et comme indépendance nationale, s'exerce en effet dans un complexe jeu d'interdépendances à l'échelle mondiale comme européenne. Globalisation et intégration européenne, engagements internationaux et européens, mais aussi, à l'autre bout de l'échelle, territorialisation des compétences institutionnelles – et des conflits – liés aux enjeux de soutenabilités constituent autant de phénomènes bien connus qui encadrent les marges de manœuvre dont dispose l'État et les capacités transformatives de la volonté générale. La capacité de l'État à mettre en œuvre des orientations qui résultent de l'expression des préférences collectives et d'une appréciation des besoins communs apparaît dès lors comme limitée pour bon nombre de citoyens. Leur intérêt pour la participation au jeu démocratique en est diminué d'autant. La crise démocratique n'est certes en rien un phénomène franco-français, mais elle prend dans notre pays des formes spécifiques qui ne sont pas étrangères à la nature particulière de la V^e République.

« Le mouvement de défiance a [en effet] été accéléré en France du fait d'une verticalité plus importante aussi bien dans la relation entre les citoyens et les institutions, que dans la prise de décision et le fonctionnement des institutions¹. »

« Notre modèle démocratique semble échapper aux citoyens qui, du coup, s'en échappent². » S'ils décrochent, comme tendent à le montrer les enquêtes, c'est d'abord qu'ils ont le sentiment que leur voix ne compte pas, qu'ils ne sont pas associés aux choix véritablement structurants pour le présent et l'avenir. Ce décrochage prend de multiples formes – de la désaffection à l'égard des structures traditionnelles de la démocratie représentative à la révolte en passant par la contestation juridique. Abstention, crise des corps intermédiaires, effritement spectaculaire du modèle traditionnel d'agrégation des préférences par les partis politiques classiques et contestations traduisent une défiance à l'égard des institutions qui s'explique aussi, pour partie, par l'incapacité de ces dernières à expliciter et résoudre les conflits de soutenabilités. De plus en plus défiants et abstentionnistes, plus « désaffiliés » politiquement, les Français n'en sont pas pour autant nécessairement moins informés ni moins désireux de faire entendre leur voix. Ils sont plus nombreux en revanche, en particulier parmi les plus jeunes générations, à privilégier des moyens qu'ils considèrent comme moins intermittents que le vote pour porter des revendications : manifestations, boycott, campagnes sur les réseaux sociaux et, bien sûr, mobilisations locales... Défiance et désinstitutionalisation font peser une lourde hypothèque sur l'acceptabilité de mesures et projets d'ampleur perçus comme « venant d'en haut », notamment ceux nécessités par les besoins de la transition environnementale. Le consentement est d'autant plus difficile à obtenir que les efforts à fournir sont lourds et que « le bien commun » ne fait pas l'objet d'une définition précise ni d'un consensus social.

Ce sentiment de déprise, d'impuissance démocratique se nourrit également de la difficulté structurelle à intégrer dans l'exercice démocratique le temps long, la complexité des enjeux et leur interdépendance³. En effet, il n'existe pas d'acteur social et politique qui s'appellerait « humanité » ou « génération future » dont la volonté serait mobilisable politiquement pour protéger les intérêts du futur face aux intérêts et aux désirs du présent. En outre, la projection des préférences collectives dans un futur par nature indéterminé est un exercice particulièrement délicat, en particulier dans les temporalités politiques et médiatiques raccourcies et simplificatrices qui sont les nôtres. Le faible poids relatif de « la jeunesse » dans les suffrages exprimés est peut-être également un facteur autant qu'une conséquence de la difficulté à se formuler le futur en termes politiques.

¹ Audition de Yann Algan le 6 mai 2021, cité in Assemblée nationale (2022), [Rapport d'information sur les modalités d'organisation de la vie démocratique](#), rapport n° 4987 présenté par Rupin P. et Schellenberger R., février, p. 12.

² Agacinski D., Beaucher R. et, Danion C. (2021), *L'État qu'il nous faut. Des relations à nouer dans le nouveau régime climatique*, Boulogne-Billancourt, Berger-Levrault, préface de Rol-Tanguy F.

³ Rosanvallon P. (2014), « La démocratie et la gestion du long terme », in Rosanvallon P. (dir.), *Science et démocratie*, Paris, Odile Jacob, p. 299-313.

Il n'est en tout état de cause probablement pas indifférent à une forme de « crise de l'avenir » potentiellement démobilisatrice et qui se traduit par des retraits civiques, replis et comportements de « passager clandestin ». L'extrême imbrication des enjeux et des échelles et leur forte technicité renchérissent en outre le coût de leur appropriation en même temps que celui de la participation démocratique – que la faible confiance dans la parole des experts ne permet pas de contrebalancer.

L'impératif écologique, l'étrécissement perçue ou réelle des chemins possibles pour y faire face, font par ailleurs souvent craindre – ou parfois revendiquer – l'inéluctabilité de mesures de restriction des libertés et de contrôle social, voire de dérives autoritaires. Ce fantasme d'une « dictature verte » est susceptible de se traduire politiquement par des formes de radicalisation stérilisantes pour le débat public sur les soutenabilités. Dans ce contexte, fonder un récit des soutenabilités sur l'idée « qu'il n'y a pas d'alternative possible » serait délétère. Si les limites planétaires sont bien des contraintes incontournables, les chemins de la décarbonation et de la préservation de l'habitabilité du monde doivent rester ouverts. Faute de quoi, le risque de renforcer ce qui a pu être qualifié de « décrochage citoyen » serait majeur et paralysant.

L'État est-il armé pour conduire des politiques publiques soutenables ?

En outre, la puissance publique apparaît trop souvent entravée, par son fonctionnement même et les modalités par lesquelles elle « fabrique » de l'action publique, pour piloter le long terme. Si la crise Covid a montré que l'État était capable de déployer, extrêmement rapidement, des ressources considérables pour protéger les Français, elle a aussi révélé, en creux, des faiblesses – voire des défaillances – importantes. Ainsi, les métriques qui fondent aujourd'hui l'action publique ne permettent pas toujours de mesurer ni de prendre en compte les impératifs de soutenabilités. La prise en compte des enjeux systémiques et de long terme bouscule des interactions et logiques d'acteurs et oblige à interroger la rationalité, l'efficacité et la justesse des procédures et des normes qui prévalent dans la conduite de l'action publique.

L'exemple de la lutte contre le dérèglement climatique l'illustre bien. Malgré la demande sociale, malgré l'adoption d'une stratégie claire déclinée en objectifs sectoriels et des étapes intermédiaires (la neutralité carbone à horizon 2050, avec un objectif à 2030), malgré une prise en compte de plus en plus marquée dans nombre de politiques publiques, on constate aujourd'hui que le compte n'y est pas. Certes des progrès sont observés dans de nombreux secteurs, notamment ceux du bâtiment ou de la transformation d'énergie, mais la baisse de nos émissions de gaz à effet de serre demeure insuffisante pour respecter nos engagements. Atteindre l'objectif de 50 % de baisse entre 1990 et 2030 supposera une forte accélération des efforts et un alignement des politiques sectorielles beaucoup plus prononcé

qu'il ne l'est aujourd'hui. L'absence de contrôle systématique en amont de la prise en compte de ces objectifs dans tous les pans de l'action publique (politique de réindustrialisation, de l'emploi, de la formation, du logement, etc.) et l'absence de suivi de leur effectivité empêchent en effet de construire un pilotage efficace. Ce manque d'alignement est loin de ne concerner que les enjeux climatiques et la difficulté récurrente à intégrer plusieurs dimensions dans un champ de politique publique est patente. L'action publique ne manque pas de stratégies ou de plans et d'indicateurs pour atteindre les objectifs qu'elle se fixe. Mais le manque de cohérence et d'articulation globale entre eux et entre les différentes politiques sectorielles qui y contribuent, ainsi que le manque d'anticipation sur les moyens d'y parvenir, empêchent de fait trop souvent de les réaliser. Avec, pour corollaires, un risque de dilution des moyens et un empilement de plans et de procédures qui produit de la complexité pour les acteurs publics et de l'illisibilité pour les citoyens.

« Marronnier » des discours sur l'action publique, le besoin de construire des politiques plus transversales se heurte encore trop à la structuration historique des politiques publiques en secteurs. **Répondre aux défis des soutenabilités suppose de trouver les voies et moyens de dépasser un silotage préjudiciable à la prise en compte de la multidimensionnalité des enjeux et du long terme, ce qui impose plusieurs préalables** : la capacité d'établir des diagnostics étayés et partagés de l'ensemble des facteurs croisés affectant chaque politique, mais surtout un changement de culture administrative, aujourd'hui trop marquée par la logique compétitive de l'arbitrage, pour favoriser les consensus et la coopération entre ministères et administrations et avec les collectivités territoriales, au profit d'objectifs communs et de la recherche de cohérence dans les choix et l'affectation des moyens. Alors que les investissements nécessaires pour conduire la transition vers un modèle soutenable sont potentiellement très élevés, dans un contexte où la contrainte budgétaire n'a pas disparu, l'État doit gagner en efficacité et se réarmer dans sa capacité à ajuster en continu ses actions et ses dépenses en fonction de ses résultats et de ses priorités.

Cela nécessite à la fois de revoir en profondeur les procédures administratives de fabrique et de pilotage des politiques publiques et les outils/indicateurs qui les sous-tendent. Des outils existent aujourd'hui au service d'une vision durable et systémique de l'action publique, comme les études d'impact pour les projets de lois, l'évaluation socioéconomique pour les investissements publics, ou la gouvernance des Programmes d'investissements d'avenir (PIA). Mais ils sont aujourd'hui insuffisamment intégrés dans les processus de décision pour les transformer substantiellement, et insuffisamment articulés avec des objectifs partagés (comme la décarbonation de notre économie) pour assurer leur atteinte.

Plus généralement, les modalités de réforme de l'État menées au cours des dernières décennies peuvent être interrogées à l'aune des soutenabilités. Permettent-elles de répondre aux attentes de protection individuelle d'aujourd'hui, et aux grands enjeux de demain ? De la « Révision générale des politiques publiques » en 2007

au programme « Action publique 2022 » en 2017, elles se sont essentiellement attachées à rechercher une réduction des coûts et concentrées sur des objectifs affichés de rationalisation, de réorganisation et de simplification qui ont parfois conduit à des pertes d'expertise, de savoir-faire et de compétences, mais aussi, pour beaucoup, de sens. Une transformation « soutenable » de l'État devrait s'appuyer davantage sur une réflexion sur les missions et sur le périmètre de l'action publique au sens large (les administrations centrales, l'État dans les territoires mais aussi les relations de l'État avec les collectivités). Et se traduire par des moyens budgétaires et humains adaptés, notamment une gestion prévisionnelle de ses emplois et de ses compétences qui permettrait à la fois de former en conséquence ses agents, et de définir stratégiquement quelles compétences doivent lui être attachées durablement ou plus ponctuellement.

Les soutenabilités : une voie pour repenser le référentiel de l'action publique

Malgré la prise de conscience progressive de l'ampleur et l'urgence de ces enjeux, de leurs interactions et des conflits qui les agitent, il n'existe pas aujourd'hui, ni en termes théoriques, ni en termes opérationnels, de solution « clé en main » permettant de les articuler ensemble afin d'y répondre globalement.

Le concept de « soutenabilités » nous a paru adapté pour concevoir une nouvelle grille d'analyse et de conduite de l'action publique de long terme. Traduction de l'anglais *sustainability*, il désigne non seulement les processus de production qui n'épuisent pas les ressources qu'ils utilisent, mais aussi plus généralement les configurations systémiques de la société humaine qui lui permettent d'assurer sa pérennité. Dans la langue commune, est soutenable ce qui peut être supporté, enduré, ce qui résiste au passage du temps mais aussi ce qui peut être défendu, appuyé par des arguments sérieux. Le terme renvoie donc non seulement à l'exigence de durabilité, mais aussi à celle de transversalité et de légitimité¹. Il offre ainsi « plus de plasticité [que celui de développement durable] et permet de mieux parler de la question des limites² ». Le concept de soutenabilités invite à penser des réponses plurielles et imaginées collectivement pour « prendre en charge » les défis d'une complexité et d'une ampleur inégalées qui sont face à nous. La notion est ainsi utile pour penser la prise en compte simultanée – d'une manière qui en permette la cohérence – des questions sociales, environnementales, économiques, mais aussi démocratiques et institutionnelles. En l'utilisant au pluriel, on prend au sérieux les interactions entre les crises, entre les défis,

¹ Voir Chapitre 4.

² Carnoye L. et Petitimbert R. (2020), « Entretien avec Valérie Boisvert – La durabilité forte : enjeux épistémologiques et politiques, de l'économie écologique aux autres sciences sociales », *Développement durable et territoires*, 11(2), juillet.

entre les risques et on souligne la nécessité d'intégrer dans chaque étape de la fabrique des politiques publiques des paramètres qui pourraient au premier abord en paraître éloignés. Le concept présente enfin l'intérêt de baliser un champ des possibles : ce qui n'est pas soutenable économiquement, écologiquement, socialement, démocratiquement devrait, au-delà de certaines circonstances exceptionnelles et transitoires, être écarté de nos choix collectifs.

L'approche par les soutenabilités porte ainsi l'ambition de construire un référentiel d'action publique qui soit à la fois **durable, systémique et légitime**. Durable en ce qu'elle intègre à la fois le long terme et l'épuisement et la finitude des ressources. Systémique parce qu'elle repose sur une vision multidimensionnelle et transversale des enjeux et arbitre des conflits potentiels entre dimensions. Légitime car elle se construit sur de nouvelles modalités délibératives.

Anticiper, diagnostiquer, prolonger : quels outils pour construire une vision stratégique de long terme ?

Ce référentiel doit permettre d'élaborer des outils nouveaux ou renouvelés dans leur conception et leurs usages pour construire une vision de long terme qui reflète nos préférences collectives et intègre les intérêts des générations futures. De tels outils ne peuvent tenir lieu de volonté politique – mais, sans eux, une telle volonté risquerait de se trouver désarmée, tenant dans ses mains un appareil d'action publique conçu et déployé pour d'autres circonstances et d'autres objectifs. Cela ne veut pas dire que les modèles, indicateurs et dispositifs d'évaluation dont nous disposons actuellement soient tous obsolètes. Ils rencontrent des limites, de conception – ils ne visent pas à assurer la soutenabilité – ou d'usage – ils sont insuffisamment employés –, et nous devons les faire évoluer et les compléter pour accroître notre capacité à anticiper nos besoins futurs dans un monde à la fois plus risqué et incertain.

La construction d'un cadre cohérent d'action publique dans lequel les politiques publiques interviendraient (et auquel elles concourraient) doit s'inscrire dans un **récit collectif partagé**. Les récits sont depuis longtemps mobilisés par les politiques pour inscrire leur action dans un imaginaire en phase à la fois avec leur vision du monde et avec une lecture de l'état de la réalité. Mais ce dont nous avons besoin, ce sont des récits qui explicitent les choix possibles, en s'appuyant sur des scénarios intégrant les enjeux écologiques, sociaux et économiques et qui permettent à chacun de se les approprier pour se former une opinion. De nombreux exemples de ces types de scénarios existent aujourd'hui, le plus souvent encadrés dans des récits permettant de se projeter dans une société et une économie décarbonées à horizon 2050. Réalisés par des organismes publics, des associations ou *think tanks*, ces exercices prospectifs varient par leur méthode, leur approche, ou leur périmètre mais tous dessinent, autour de l'objectif de décarbonation, différents chemins pour

y parvenir. Car si la cible est commune, les moyens de l'atteindre diffèrent selon les choix technologiques retenus et la plus ou moins grande sobriété de nos modes de vie qui y est associée. En participant à élaborer des visions du futur à la fois soutenables et désirables, ces récits doivent alimenter le débat démocratique et favoriser une appropriation par tous de ces enjeux, avant d'opérer les choix politiques qui guideront l'action publique.

Une fois la nécessité d'agir posée, et le chemin dessiné, il reste à anticiper les impacts des politiques que l'on s'apprête à conduire de manière à s'assurer qu'elles sont bien coordonnées et participent à construire ce chemin. Des outils permettant d'analyser de manière systémique les politiques publiques, projets de loi, budgets et investissements existent – les objectifs de développement durable (ODD), les nouveaux indicateurs de richesse, les études d'impact, les indicateurs de bien-être, de résilience, l'évaluation socioéconomique et environnementale, etc. Mais ils sont insuffisamment articulés avec la prise de décision finale. Nous proposons des pistes pour les mobiliser de manière plus systématique et efficace dans les processus de fabrication des politiques publiques et les transformer en véritables instruments de pilotage des soutenabilités. L'étude d'impact en particulier pourrait être reconfigurée pour devenir un réel outil de diagnostic et de pilotage des soutenabilités. Pour s'assurer en continu que l'action publique est bien orientée par la réalisation des objectifs de soutenabilités, nous proposons également un processus d'évaluation *in itinere* visant à réajuster – voire à arrêter – des politiques se révélant insoutenables.

Enfin, au-delà de la fabrication, au quotidien, des politiques publiques, la prise en compte des enjeux de soutenabilités ne sera effective que si elle repose sur une culture partagée. Cela suppose de l'intégrer dans la production et dans la transmission des connaissances, aussi bien à l'échelle de l'ensemble de la population que plus spécifiquement pour les décideurs publics. L'analyse systémique inhérente à cette culture, qui suppose de croiser les enjeux environnementaux, sociaux, économiques, démocratiques, technologiques et territoriaux pour mieux évaluer les risques inhérents à leurs intersections, passe par une culture et un dialogue pluridisciplinaire qui nécessitent plusieurs préalables :

- disposer des connaissances permettant d'appréhender ces interactions et la variabilité de leurs échelles – ce qui suppose des interactions plus organisées et systématiques entre expertise scientifique transdisciplinaire et décision publique ;
- former tout au long de la vie les acteurs des politiques publiques ;
- partager les regards et les expériences professionnelles pour construire au sein de l'État une culture de la coopération et de la transversalité traduisant des processus concertés et coordonnés d'action publique.

Vers des formes de planification renouvelées

Disposer des outils et des compétences idoines est nécessaire, mais ne suffira pas à assurer la réalisation des objectifs de soutenabilités de l'action publique sans convergence des objectifs et surtout sans volonté politique. L'engagement d'efforts à la fois massifs, rapides, ordonnés, coordonnés et cohérents avec nos engagements internationaux et européens, donne un objet évident à **une approche planificatrice**, qui articulerait les enjeux et contraintes écologiques avec les enjeux et contraintes de nos autres préférences collectives, en matière de justice sociale et territoriale notamment.

La crise Covid, mais aussi les impératifs de la transition environnementale ont contribué – des discours du président de la République depuis avril 2020¹ aux nombreuses propositions élaborées par des *think tanks*, en passant par les avis du CESE et l'institution du Haut-Commissaire au Plan (HCP) – à réhabiliter l'idée de planification, qui s'est imposée dans le débat à la faveur du cycle électoral de 2022.

S'il existe aujourd'hui de nombreux plans transversaux (Programme d'investissements d'avenir, « France 2030 », plans de résilience², etc.), schémas et contrats de plan au niveau local et encore plus de stratégies sectorielles, les procédures et instruments permettant d'organiser et de coordonner l'action publique de moyen et long terme restent cependant à (ré)inventer : seuls des instruments de coordination repensés et portés au plus haut niveau permettraient d'éviter la dispersion et la complexification de l'action publique et d'accroître son efficacité. Cela suppose que de tels outils :

- contribuent à assurer la cohérence des politiques publiques et garantissent la continuité de l'action autour de grands objectifs stratégiques, entre politiques sectorielles, entre échelons d'intervention, entre territoires, et entre acteurs publics et privés ;
- donnent à voir le sens de l'action des pouvoirs publics pour les citoyens, mais aussi pour les agents publics chargés de la mettre en œuvre ;
- articulent les temporalités politiques sur le fondement d'une vision à long terme ;
- se fondent sur des objectifs quantifiés et des délais précis, mais aussi qualitatifs, en identifiant des secteurs prioritaires avec l'ensemble des parties prenantes et des territoires.

¹ Emmanuel Macron, président de la République, *Adresse aux Français*, le 13 avril 2020, cité in Agacinski D., Bueb J., Faure A. *et al.* (2020), « [La planification : idée d'hier ou piste pour demain ?](#) », Point de vue, France Stratégie, juin. Il évoque la nécessité de « rebâtir notre économie plus forte [et de] rebâtir une indépendance agricole, sanitaire, industrielle et technologique », et précise que, selon lui, cela suppose « une stratégie où nous retrouverons le temps long, la possibilité de planifier, la sobriété carbone, la résilience qui seuls peuvent nous permettre de faire face aux crises à venir ».

² Le [Plan national de relance et de résilience](#) d'octobre 2021, le [Plan de résilience économique et sociale](#) annoncé en mars 2022 (et qui ne fait pas référence au premier) en réponse à la guerre en Ukraine, etc.

Une planification au spectre large permettrait de donner corps aux principes consacrés par la Constitution, et plus spécifiquement par la Charte de l'environnement¹. On peut estimer que cette dernière dépasse, dans ses considérants et son article 6, son objet environnemental pour donner toute sa portée au principe même de soutenabilité : considérant « [q]u'afin d'assurer un développement durable, les choix destinés à répondre aux besoins du présent ne doivent pas compromettre la capacité des générations futures et des autres peuples à satisfaire leurs propres besoins », « [l]es politiques publiques (...) concilient la protection et la mise en valeur de l'environnement, le développement économique et le progrès social » (art. 6).

Une planification renouvelée, qui ne pourrait être le décalque de ce qui avait cours dans la seconde moitié du xx^e siècle, devrait :

- s'inscrire dans un récit à même d'entraîner l'adhésion des acteurs publics et privés, des citoyens et acteurs de la société civile ;
- demeurer un document politique, plus que technocratique, co-construit avec le monde économique et la société civile dans un esprit d'engagement et de responsabilité ;
- donner un cadre d'ensemble aux démarches déjà engagées en matière de programmation pluriannuelle des politiques publiques (comme les Programmes d'investissements d'avenir ou le plan « France 2030 ») ;
- être un cadre suffisamment engageant pour orienter l'élaboration des stratégies sectorielles et constituer une référence pour les stratégies territoriales ;
- viser la mise en cohérence, avec les objectifs visés, du budget et des moyens d'action (programmation d'investissements publics et stimulation de l'investissement privé, modulation de la fiscalité, conditionnalité des aides publiques, commande publique, prise de participation de l'État dans les entreprises relevant d'intérêts stratégiques, intervention sur les prix, édicton de normes évolutives, programmation de la recherche, organisation des régulations sectorielles, adaptation de l'appareil de formation et d'organisation des reconversions, etc.) alors qu'ils sont souvent mobilisés un par un à l'heure actuelle ;
- éclairer les arbitrages budgétaires annuels au regard de leur capacité à respecter la trajectoire définie sur plusieurs années ;
- fixer, à l'instar de la norme juridique internationale et communautaire, des objectifs de résultats et des garanties de processus, laissant une certaine souplesse dans les moyens mis en œuvre et une capacité d'ajustement *in itinere*.

¹ <https://www.conseil-constitutionnel.fr/la-constitution/la-charte-de-l-environnement>

Cette approche planificatrice pourrait se traduire par l'adoption, en début de législature, d'une Stratégie nationale découlant d'un cadrage politique et prenant, à l'instar des anciennes « lois de Plan », la forme d'une loi de programmation. La planification écologique – dont la nécessité a été actée par le président de la République – en constituerait la première étape.

Ses objectifs de long terme (à dix, vingt ou trente ans) pourraient se construire autour des ODD, référence aujourd'hui largement partagée des soutenabilités. Son périmètre exact serait à préciser dans le cadre de son élaboration démocratique. Nécessairement large, cette Stratégie pourrait s'articuler autour de l'impératif de décarbonation, dont la nature vitale, mais aussi l'horizon chiffré, daté et partagé justifie qu'il en constitue le socle, sans exclusive ni priorisation sur les autres objectifs, environnementaux et sociaux, de soutenabilités. Par exemple, consommer, produire et travailler, se loger, se nourrir, s'éduquer, se soigner, se déplacer pourraient en constituer les principales thématiques, par nature transversales et interministérielles.

Pour donner à cette Stratégie nationale de long terme une force contraignante, une possibilité serait d'annexer le programme de la Stratégie à un texte législatif, **une loi de programmation quinquennale – à l'instar des anciennes « lois de Plan »**. Cette loi de programmation préciserait les objectifs à atteindre sur cinq ans au regard de leur trajectoire de long terme – à vingt, trente ans, dont ceux définis dans le respect de nos engagements internationaux, de nature à la fois environnementale, économique et sociale. Le vote de cette loi de « programmation » serait précédée d'une phase de consultation articulée avec le débat parlementaire et budgétaire (et articulée avec la loi de programmation des finances publiques). Ainsi, dès son élection, toute nouvelle majorité pourrait, selon une logique de contrat de législature, présenter un programme sur cinq ans qui fournirait le cadre politique de la Stratégie nationale. On pourrait ensuite prévoir une présentation annuelle par le Premier ministre devant le Parlement de l'état d'avancement de cette Stratégie et des éventuels ajustements proposés. Compte tenu du délai nécessaire à l'élaboration concertée de la Stratégie, les premiers projets de loi préparés par le nouvel exécutif (et notamment le premier PLF) se feraient avec le discours de politique générale pour cadrage.

Délibérer du long terme

L'ambition démocratique de la planification suppose donc de définir collectivement des objectifs précis. « Planifier, c'est choisir, et choisir sur le long terme¹. » L'exercice reposerait sur la recherche d'un accord sur la définition de besoins prioritaires et de services essentiels, justifiant qu'on y consacre des ressources communes (financières, humaines ou

¹ Asseh B. et Potier F. (2021), « [Balance ton #plan ! Relance économique, planification et démocratie](#) », Fondation Jean Jaurès, juin.

autres) et permettant que se tienne un débat de fond sur les priorités publiques et leurs traductions concrètes : quel effort pour la petite enfance ou pour la jeunesse ? Quels arbitrages entre, par exemple, niveau des retraites et soins aux séniors ? Quels objectifs en termes d'équilibres territoriaux de long terme, etc. ? Il s'agirait aussi – et la tâche serait plus ardue – d'identifier certaines activités « insoutenables », au regard de critères de bien-être, d'équilibre social, économique ou territorial, et qu'il conviendrait alors de faire décroître de façon concertée et anticipée. La disposition des acteurs privés (individus ou entreprises) à accepter les contraintes lourdes que représenterait une transition écologique et sociale globale pourrait être renforcée si les restrictions, les interdictions, les normes ou les taxes étaient décidées à l'issue d'un processus consultatif aussi large et approfondi que possible. La planification peut ainsi être l'occasion d'une réflexion plus large autour de notre contrat social, amenant à questionner les priorités assignées à notre appareil productif, les choix stratégiques qui entraînent autonomie ou dépendance, la distinction entre ce qui peut être laissé aux multiples « logiques du marché » et ce qui mérite d'en être, plus ou moins, écarté, soit sous la forme de services directement pris en charge par la puissance publique, soit sous la forme de marchés plus étroitement régulés à l'échelle nationale ou européenne, par exemple autour de normes dictées par des objectifs de prévention des risques, soit encore par la mise en place d'outils stratégiques « souverains ».

Derrière la planification du long terme se profile donc une réflexion fondamentale sur les voies et moyens d'élaboration, de recueil et de traduction politique des préférences collectives. S'inscrivant dans un récit à même d'embarquer acteurs publics et privés, citoyens et acteurs de la société civile, une telle Stratégie serait susceptible de constituer un nouvel objet démocratique, impliquant une revitalisation de la relation entre les citoyens et leurs représentants. Les modalités de son élaboration peuvent en effet donner l'occasion d'articuler participation citoyenne, consultation des parties prenantes et décision politique dans **un « continuum délibératif » rénové.**

Au-delà de la multiplication des arènes et formats de participation, consultation ou délibération citoyennes, au niveau local comme national, faire de la participation « un maillon supplémentaire dans la chaîne de construction et de mise en œuvre des politiques publiques¹ » suppose de repenser son branchement dans le circuit de la décision politique et de la mise en œuvre de l'action publique, en particulier au niveau national.

De nombreuses propositions pour permettre cette articulation existent dans le débat, couvrant diverses modalités d'intégration au processus législatif. Certaines impliquent de profondes transformations institutionnelles – voire un changement de Constitution – pour reconnaître et institutionnaliser une « compétence normative » des citoyens : « chambre permanente du

¹ Marc Fesneau, ministre chargé des Relations avec le Parlement et de la Participation citoyenne, lors du lancement par la DITP du réseau des référents ministériels « participation citoyenne », le 29 septembre 2021.

futur » ; assemblées primaires de citoyens ; poursuite de la réforme du CESE, voire transformation en « Assemblée sociale » ; référendum d'initiative citoyenne (RIC), élargissement du référendum d'initiative partagée (RIP) ou autres modalités d'association et de délibération citoyenne avec un processus de validation par référendum ; etc. D'autres, plus modestement, appellent à un renforcement et une amélioration du recours à des dispositifs plus ponctuels : assemblées citoyennes sur le modèle de la Convention citoyenne pour le climat, « forums de l'avenir », jury citoyens, multiples instances consultatives existantes, etc.

La capacité de légitimation d'une stratégie de long terme par ce type de dispositifs, tout au long de son déploiement, nécessite en tout état de cause le respect d'un certain nombre de conditions :

- **clarifier les objectifs et les débouchés** : quelle que soit la qualité procédurale des dispositifs de participation mis en place, le recours à la participation des citoyens n'aura de « capacité de légitimation » que s'il y a une volonté politique pour que cette parole soit prise en compte, autrement dit un portage politique fort du processus. Il revient donc au politique de dire très précisément ce qu'il fera du résultat de ces consultations ;
- **co-construire les questionnements** : il faut un temps (qui peut être celui des élections, ou le début d'un processus participatif) où, au sein du cadrage donné, toutes les options sont posées, l'ensemble des choix possibles explorés, leur opportunité même débattue et où la reformulation des questions à traiter est possible ;
- **penser le déroulement, le calendrier de manière articulée avec la décision politique et/ou l'action administrative**, en évitant de trancher subrepticement des points importants durant le temps du débat et en garantissant la transmission des conclusions aux décideurs et producteurs de normes dans des temps qui permettent réellement leur appropriation ;
- **éclairer scientifiquement mais aussi politiquement les enjeux du débat ; « clarifier les controverses »** ; rendre visible la pluralité des analyses et des expertises, même celles internes à l'État. Il faut nourrir le débat public par de l'information ouverte, transparente et accessible à tous (complète sur le fond, suffisante et objective), traduite dans des documents lisibles, synthétiques, exploitables, mais aussi réfutables – les démarches de mise en récit de scénarios sont dans ces contextes particulièrement utiles ;
- **bien identifier, pour les déclinaisons locales et sectorielles, les parties prenantes** (notamment au niveau de chaque territoire) et élargir autant que faire se peut leur spectre pour s'assurer que tous les acteurs clés sont bien associés ; articuler la parole de ceux qui ont « un intérêt à agir » (ONG, usagers, représentants des intérêts économiques, acteurs de la démocratie sociale) et celle des citoyens, consultés « en tant que citoyens » ;
- **organiser les différents formats et moments de participation comme un *continuum* de l'amont de la décision politique à la mise en œuvre de l'action publique** :

élaboration et partage d'une vision commune, formulation des objectifs, évaluation, infléchissements éventuels, etc.

Les questions de la temporalité et celle des objectifs de la participation sont fondamentalement les mêmes. Prendre au sérieux la question des débouchés d'une délibération nécessite de construire précisément son articulation avec la décision politique, et ce d'abord en termes de temporalité. Dans le cas de l'élaboration d'une stratégie engageant le moyen et long terme, l'exercice est, ne le sous-estimons pas, ardu. La première édition d'un tel exercice serait en effet nécessairement longue – surtout si l'on conçoit dans le même temps la machinerie administrative pour la piloter. Il faudrait probablement assumer un décalage entre le premier exercice budgétaire de la mandature et le déploiement de la Stratégie nationale, que seule l'impulsion politique – donnée par exemple dans le cadre du discours de politique générale du Premier ministre – pourrait en partie limiter.

Si l'élaboration d'une telle Stratégie est avant tout un processus politique, dont la démocratisation est essentielle à la légitimité, son instruction, son suivi, ses déclinaisons sectorielles et territoriales, son appropriation par les agents publics nécessitent que cette volonté soit traduite opérationnellement. Nous proposons donc de réformer les processus politiques et administratifs d'élaboration des textes et politiques publiques, ce qu'on pourrait appeler la « **machinerie¹** » **politico-administrative chargée de garantir la prise en compte des soutenabilités** (la durabilité, la cohérence et la légitimité) et de surmonter leurs conflits dans la conception et la conduite de l'action publique.

L'orchestration des soutenabilités

Face à des menaces désormais ressenties comme imminentes, le besoin de dépasser les déclarations de principes et de se doter d'institutions garantes, ou *a minima* gardiennes des intérêts des générations futures, se traduit à travers le monde par de nombreuses propositions de nature et de format variés visant à « corriger le biais naturel du court-termisme² ». Nouveau Commissariat général au Plan³, France Transition⁴, secrétariat

¹ Traduction de *Machinery of Government* (MoG) qui désigne les structures et les processus interconnectés du gouvernement et des administrations. Le terme est utilisé en particulier dans les structures internationales, dans le contexte de la transformation publique.

² Rosanvallon P. (2014), « La démocratie et la gestion du long terme », *op. cit.* ; Boston J. (2016), *Governing the Future: Designing Democratic Institutions for a Better Tomorrow*, Bingley, Emerald ; Shoham S. (2010), *Future Intelligence*, Gütersloh, Verlag Bertelsman Stiftung ; Teschner N. (2013), « [Official Bodies that Deal with the Needs of Future Generations and Sustainable Development. Comparative Review](#) », The Knesset Research and Information Center, avril.

³ Rosanvallon P. (2014), « La démocratie et la gestion du long terme », *op. cit.* ; The Shift Project (2021), *L'emploi : moteur de la transformation bas carbone*, rapport final, décembre.

⁴ Pech T. et Canfin P. (2021), « [Gouverner la transition écologique](#) », note, Terra Nova, novembre.

général à la transition écologique¹ : plusieurs propositions, portées par des *think tanks*, des associations ou des chercheurs, visent à organiser l'État et son administration pour permettre cette convergence. Si elles procèdent généralement d'une volonté de prendre en charge « la transition écologique », elles peuvent inspirer « l'orchestration » d'une thématique élargie aux autres enjeux de soutenabilités – ou en constituer la première étape. Il s'agit en effet de concevoir la « machinerie » politico-administrative susceptible de garantir la conciliation des différents objectifs de soutenabilités en s'assurant notamment de la capacité des processus institutionnels et administratifs, à toutes les étapes de leur fabrique, à traduire une vision de long terme en politiques publiques cohérentes et articulées.

À ce stade de la réflexion et des travaux entrepris dans le cadre du séminaire « Soutenabilités », nous nous proposons d'en poser **les principes et les fonctions**, en assumant la nécessité d'une institutionnalisation de l'orchestration de la prise en compte des soutenabilités dans la fabrique des politiques publiques. Ces principales fonctions, organisées autour du cycle de vie, de l'élaboration à la mise en œuvre d'une Stratégie nationale de long terme, sont au nombre de sept. Elles n'ont pas vocation à être remplies opérationnellement par un organisme unique et hypertrophié, mais coordonnées et articulées au plus haut niveau de l'État par un pilote clairement identifié.

- 1. Instruction, préparation et suivi d'une Stratégie nationale, intégrant des objectifs clés en matière environnementale, économique et sociale**, élaborée sur le fondement d'un cadrage politique et ayant fait l'objet de délibérations citoyennes et parlementaires. L'orchestration consisterait à traduire la Stratégie en objectifs partagés et indicateurs soutenable, c'est-à-dire durables, systémiques et légitimes ; à assurer le suivi de la réalisation de ces objectifs ; à alerter le gouvernement sur les écarts manifestes par rapport aux objectifs fixés ; à mettre à jour en tant que de besoin ces objectifs ; le cas échéant, à suggérer ou conseiller le gouvernement sur la nécessité d'évolutions ou de modifications substantielles du cadrage, en y associant les acteurs concernés.
- 2. Conseil au gouvernement et préparation/formalisation des arbitrages** ; alerte « en temps réel » sur les risques d'insoutenabilités et les potentiels conflits de cohérence des politiques ; préparation de la présentation annuelle de l'état d'avancement devant le Parlement.
- 3. Prospective et expertise** : coordination et programmation d'exercices de prospective (récits, scénarios, modèles, indicateurs, cartographies des risques) multidimensionnels en s'appuyant sur la production sectorielle ou généraliste de l'écosystème des soutenabilités ; exploitation des résultats de ces exercices et contrôle de leur cohérence et complétude dans le cadre des fonctions d'animation du débat public (en amont de

¹ Braud M. (2022), « [100 jours pour organiser l'État afin de réussir la transition écologique](#) », note, Terra Nova, février.

l'élaboration de la Stratégie nationale et de son suivi), de conseil au gouvernement et de préparation des arbitrages de « l'orchestrateur » d'une part, et d'animation du débat public d'autre part ; création et/ou mise à disposition de la méthodologie commune pour favoriser la déclinaison territoriale et sectorielle des scénarios nationaux.

4. **Feuilles de route ministérielles, stratégies territoriales concertées et coordination** : accompagnement des administrations dans la rédaction de feuilles de route ministérielles et/ou sectorielles soutenables cohérentes avec la Stratégie nationale ; facilitation de l'appropriation par les parties prenantes, à différents échelons territoriaux de la Stratégie nationale et coordination des déclinaisons locales de cette Stratégie dans le respect des prérogatives de chacun ; compilation des données de suivi de ces feuilles de route ministérielles et territoriales afin de s'assurer de leur convergence globale vers les objectifs fixés de la Stratégie nationale.
5. **« Points de contrôle » et évaluation *in itinere*** : lois et décrets (ou certains d'entre eux) pourraient avoir à faire la preuve devant l'orchestrateur de leur compatibilité avec la Stratégie nationale et de sa prise en compte de potentiels conflits de soutenabilités. L'orchestrateur pourrait ainsi contribuer à, voire avoir la responsabilité de l'élaboration des nouvelles études d'impact et/ou *a minima* en examinant la qualité et la cohérence interne et externe. Il pourrait également être mobilisé pour s'assurer *in itinere* de leur cohérence avec les objectifs de la Stratégie.
6. **Animation du débat public** : *a minima*, l'orchestrateur devrait s'assurer que la participation du public et des parties prenantes est garantie dans le cadre des grandes décisions sur la Stratégie et sa mise en œuvre, et le cas échéant contribuer à l'organiser et à l'alimenter en expertise et données prospectives. Symétriquement, il devrait s'assurer de la transmission des résultats des concertations citoyennes aux décideurs par leur intégration dans les documents d'arbitrage et d'évaluation.
7. **Ressources, documentation et formation** : constitution d'un centre de ressources pour documenter les enjeux de soutenabilités ; animer, former et outiller une communauté d'agents publics engagés sur les enjeux de soutenabilités ; diffuser des publications ; créer de la méthodologie pour favoriser la transversalité entre acteurs, entre administrations, et construire des pratiques communes ; etc.

L'institutionnalisation et la coordination de l'ensemble de ces fonctions pourraient prendre des formes extrêmement variées qu'il conviendra d'investiguer plus avant. Quelques **principes et orientations** nous semblent cependant d'ores et déjà pouvoir être retenus pour penser la « machinerie » de la prise en compte des soutenabilités dans la fabrique des politiques publiques :

- **l'orchestrateur n'est pas le compositeur** : le cadrage politique comme les décisions finales doivent procéder de l'autorité politique, investie de la légitimité électorale ;

- **l'orchestration des soutenabilités devrait être réalisée par une entité de poids** et de centralité institutionnelle suffisants pour être en mesure d'orienter – ou de réorienter – l'action... sans pour autant se traduire par une centralisation excessive ou une hypertrophie et une bureaucratisation de la coordination ;
- **l'orchestrateur serait par nature collaboratif**. Il agirait à la fois en complément et en relation avec les administrations des ministères, des collectivités territoriales mais aussi avec tout l'univers des opérateurs et agences aux périmètres et missions tangentes aux enjeux de soutenabilités ;
- **la conception de la machinerie afférente** – qu'elle prenne la forme de création ou de réforme d'entités existantes, **nécessiterait une articulation fine, aussi peu bureaucratique que possible, avec l'ensemble des organismes de l'écosystème des soutenabilités**, visant à éviter les doublons, redondances ou empiètements dans des champs de compétence d'ores et déjà couverts d'une part, et la multiplication des charges procédurales d'autre part. Une mission de préfiguration associant ces acteurs pourrait à cet égard être amenée à proposer fusions (partielles ou totales), délégations ou coordinations entre les différentes entités concernées, existantes ou à créer.

La question de l'autorité politique dont procéderait le pilotage des enjeux de soutenabilités est essentielle. Compte tenu de la dimension à la fois transversale et structurante de ces enjeux pour l'ensemble de l'action publique, il semble que l'orchestrateur doive **relever du chef du gouvernement**. Ce rattachement au Premier ministre présenterait l'intérêt d'une position symbolique surplombante et systémique par nature, théoriquement à l'abri des intérêts purement sectoriels et bénéficiant du poids politique de l'autorité centrale, y compris pour orienter des ressources (financières et techniques), que le modèle retenu soit une administration productrice ou une structure plus légère, circonscrite à des fonctions de coordination sans production propre. La dimension collaborative de l'orchestration des soutenabilités pourrait également se traduire par la création d'un réseau de référents ou points de contacts, aux moyens dédiés, dans chaque ministère et opérateur concerné, ainsi que dans les territoires (en préfecture et/ou dans les collectivités). Reste à déterminer précisément la nature du cadrage normatif dans laquelle une telle institution opèrerait. L'enjeu est en effet de proposer une orchestration capable de « synchroniser » les projections et les objectifs de moyen et long termes, pour aboutir à des engagements solides. Une possibilité – là encore parmi d'autres envisageables – serait de construire un double dispositif permettant de définir à la fois les objectifs poursuivis et les modalités de leur mise en œuvre et de leur articulation institutionnelle :

- **une « grande loi générale », sorte de « LOLF¹ des soutenabilités »**, cadrage général fixant la *nouvelle organisation de l'État* et du pouvoir exécutif, instituant

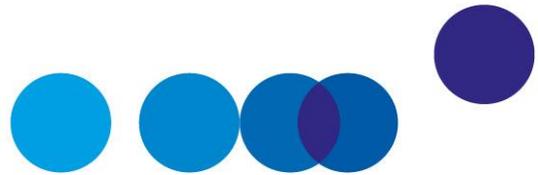
¹ Loi organique relative aux lois de finances.

l'orchestrateur en fonction des choix sur sa nature et son fonctionnement. Cette loi – qui pourrait être une loi organique¹ pour assurer la pérennité de cette organisation au-delà des échéances électorales et changements de majorité – déterminerait également les *grands principes de l'action publique* au regard de l'objectif de construire des politiques publiques de long terme, systémiques et légitimes. Elle préciserait notamment de quelle façon ces grands principes doivent être déclinés dans la loi de « programmation » quinquennale ;

- **la loi de programmation quinquennale évoquée plus haut**, articulée avec les lois de programmation des finances publiques.

Quoi qu'il en soit, il faut que « la machinerie des soutenabilités » permette une intervention précoce et efficace dans l'élaboration des projets de lois concernés afin de formaliser des arbitrages éclairés. Il faut aussi qu'elle porte l'exigence d'évaluation des politiques publiques qui seront passées par son filtre, et l'exigence de la prise en compte des résultats des évaluations. En définitive, la bonne architecture institutionnelle de l'orchestration des soutenabilités sera celle qui permettra de sécuriser la « fabrique de la décision publique » dans sa capacité à prendre des engagements tenables et robustes pour se rapprocher des objectifs de long terme démocratiquement adoptés. Cela passera par une orchestration de l'activité d'institutions existantes dans un processus coordonné *ad hoc* à même de garantir cette sécurité.

¹ Ce qui nécessiterait une révision constitutionnelle.



INTRODUCTION

« Donc ce ne sont pas seulement les taxes sur le carburant si je comprends bien ?
– Non c’est tout. – Comment cela, tout ? – Tout, répéta-t-il comme s’il s’agissait
d’une évidence. *On ne peut plus supporter tout ça*¹. »

Tout fictif qu’il soit, ce dialogue de roman qui ouvre l’enquête réalisée par le sociologue Pierre Blavier sur la mobilisation des Gilets jaunes synthétise en quelques mots les enjeux qui ont conduit France Stratégie à engager il y a un peu plus de deux ans une réflexion sur le thème des soutenabilités.

Bien sûr, cette « révolte du pouvoir d’achat » est directement liée à l’augmentation de la composante carbone de la taxe sur les carburants fin 2018. Cumulée à un renchérissement du prix du pétrole, elle a pesé sur les budgets déjà contraints de nombreux ménages. Mais quelques centimes d’euros de plus « à la pompe » ne peuvent expliquer seuls l’ampleur, la gravité – et parfois la violence – de l’éruption sociale et politique qui a secoué le pays pendant des mois et dont les effets n’ont pas fini de se faire ressentir aujourd’hui. Le mouvement n’est sans doute pas non plus le résultat mécanique d’un défaut de compréhension d’une mesure, dont une meilleure « pédagogie » aurait pu garantir « l’acceptabilité ». Il n’est pas davantage soluble dans ce qui a parfois été – rapidement – analysé comme l’indifférence d’une partie de la population aux enjeux environnementaux et encore moins le signe d’un refus généralisé, chez les Français aux revenus les plus modestes, d’une nécessaire transition écologique. Le séminaire « Soutenabilités » s’est ouvert début 2020 sur l’intuition que le mouvement des Gilets jaunes était beaucoup plus profondément révélateur d’une triple crise, écologique, sociale et démocratique. Sur l’ensemble de ces plans, nous risquons de dépasser les limites de ce que nos sociétés et notre environnement peuvent supporter. Et sur l’ensemble de ces plans, nos politiques publiques peinent à apporter des réponses cohérentes et systémiques.

¹ Delteil G. (2019), *Les Écœurés*, Paris, Le Seuil, cité in Blavier P. (2021), *Gilets jaunes. La révolte des budgets contraints*, Paris, Puf.

« Insupportable », « plus qu'on ne peut endurer », « la goutte d'eau qui fait déborder le vase¹ » : ces mots, souvent entendus sur les ronds-points, renvoient à leur manière à un épuisement aux ressorts à la fois multiples et indissociables. L'épuisement de nos modèles sociaux d'abord, devant la persistance ou l'aggravation des inégalités réelles et perçues, les bouleversements démographiques à l'échelle mondiale (vieillesse, migrations) et les interrogations sur la pérennité et le financement à moyen et long termes de nos systèmes de redistribution et de protection. L'épuisement démocratique ensuite, une « fatigue » que la faible participation à l'élection présidentielle de 2022 n'est pas venue démentir et que nourrissent nos difficultés à inscrire l'action publique dans un récit mobilisateur, globalisant et de long terme. L'épuisement, enfin, de la planète, de sa « capacité physique à fournir de nouveaux efforts² », sous l'effet combiné du changement climatique, de l'effondrement de la biodiversité, de la surexploitation de certaines ressources et des pollutions.

Cette intuition de la nécessité de penser ensemble ces trajectoires qu'on peut qualifier « d'insoutenables » et les réponses à apporter pour tenter de les redresser est devenue conviction, avec l'irruption brutale de la pandémie de Covid-19 quelques semaines seulement après le début des travaux. Cette pandémie a rudement mis à l'épreuve nos sociétés, nos institutions, nos politiques publiques, démontrant leurs capacités de réaction dans l'urgence, voire leur résilience en même temps que révélé leur vulnérabilité. Elle nous impose aussi de repenser l'articulation des temporalités du politique. Quand le changement climatique nous oblige à agir aujourd'hui pour sauvegarder demain – comme le récent rapport du Giec³ vient de le rappeler avec force –, les crises sanitaire et économique du Covid-19 nous imposent de protéger le présent sans sacrifier la possibilité pour les générations futures d'hériter d'un monde habitable et supportable.

Malgré la prise de conscience progressive de l'ampleur et l'urgence de ces enjeux, de leurs interactions et des conflits qui les agitent, il n'existe pas aujourd'hui, ni en termes théoriques, ni en termes opérationnels, de solution « clé en main » permettant de les articuler ensemble afin d'y répondre globalement. Bien sûr, l'incorporation progressive des défis environnementaux à la panoplie des politiques publiques, leur intégration dans la pensée économique et leur articulation avec les questions sociales ont donné lieu à l'élaboration de diverses notions, qui ont permis d'explorer ces défis croisés, environnementaux, sociaux et économiques. À commencer par celle de développement durable, qui s'est imposée depuis les années 1980, portée par des institutions au niveau national, européen comme

¹ Roussellier N. (2019), « [Vers un divorce entre l'État et la démocratie ? Les politiques publiques comme problème](#) », *Le Débat*, 206(4), p. 129-141, ici p. 133.

² Selon la définition que donne Montaigne de la ressource dans ses *Essais* (1588).

³ Giec (2022), *Climate Change 2022: Mitigation of Climate Change*, sixième rapport d'évaluation, Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat, avril.

international qui les traduisent en politiques publiques. Il est cependant sans doute aujourd'hui nécessaire d'aller plus loin pour appréhender la complexité, le caractère systémique et l'horizon temporel des crises dont nous sommes avertis, et surtout pour les intégrer au cœur de la fabrique de l'ensemble de l'action publique. Sans entrer plus que de raison dans un débat sémantique dont les termes sont par ailleurs souvent très situés politiquement et intellectuellement, il apparaît que le concept de soutenabilités, tout en étant très proche parent, est susceptible d'apporter ce degré supplémentaire d'élaboration qui permet de penser plus largement et transversalement l'articulation des différents « besoins du présent » et de « la capacité des générations futures de répondre aux leurs¹ ». Son émergence récente, dans la sphère publique française, notamment mais pas uniquement environnementale, est à cet égard notable².

Outre qu'il traduit mieux que « durabilité » le terme anglais de *sustainability*, il permet d'éviter des débats associés à la notion de « développement durable » – dont certains auteurs estiment qu'elle suggérerait, à tort, la possibilité d'une croissance infinie dans un monde fini³. En outre, et c'est peut-être le plus déterminant pour notre propos, la dimension systémique de la notion de développement durable, et des objectifs qui lui sont associés, est aujourd'hui trop souvent reléguée à la marge des discours qui s'en saisissent et plus encore des institutions qui en ont la charge, au profit de son seul pilier environnemental. Dans les discours politiques comme dans l'action publique, on pense rarement, par exemple, les questions d'inégalités, de santé ou de travail en ces termes – alors même qu'elles figurent au rang des objectifs de développement durable (ODD). Or, le terme de « soutenabilités » désigne non seulement les processus de production qui n'épuisent pas les ressources qu'ils utilisent, mais aussi plus généralement les configurations systémiques de la société humaine qui lui permettent d'assurer sa pérennité. Dans la

¹ Selon la définition désormais canonique du « développement durable » proposée en 1987 par Gro Harlem Brundtland, Première ministre norvégienne, et qui renvoie « à un mode de développement qui répond aux besoins des générations présentes sans compromettre la capacité des générations futures de répondre aux leurs ».

² Outre son usage classique dans le domaine budgétaire et financier (soutenabilité de la dette, soutenabilité budgétaire), le terme « soutenable » est par exemple utilisé depuis les années 2000 pour qualifier la soutenabilité du travail entendue comme la capacité à « tenir en emploi » le plus longtemps possible, en préservant l'efficacité du travail et les conditions physiques du travailleur. La DITP utilise le terme dans ses réflexions sur l'éco-responsabilité dans les politiques publiques (innovation au service de la transition écologique, méthodes de travail « soutenables », etc.) ; le ministère de l'Agriculture, pour sa part, utilise le terme « soutenable » dans son acception environnementale (par exemple dans le rapport du CGAEER sur l'artificialisation des sols en 2021, qui analyse la non-soutenabilité de l'artificialisation et du besoin de planification pour résoudre le problème et établir des mécanismes de compensation efficaces) ; le ministère de la Transition écologique, y fait référence notamment lors de ses « Green Talks » en 2019, etc.

³ Carnoye L. et Petitimberty R. (2020), « Entretien avec Valérie Boisvert – La durabilité forte : enjeux épistémologiques et politiques, de l'économie écologique aux autres sciences sociales », *Développement durable et territoires*, 11(2), juillet.

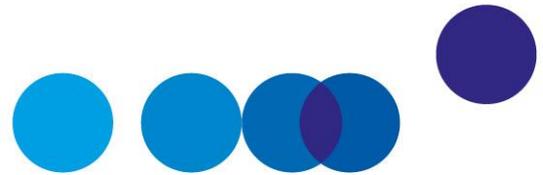
langue commune, est soutenable ce qui peut être supporté, enduré, ce qui résiste au passage du temps mais aussi ce qui peut être défendu, appuyé par des arguments sérieux. Le terme renvoie donc non seulement à l'exigence de durabilité, mais aussi à celle de transversalité et de légitimité¹. Il offre ainsi « plus de plasticité [que celui de durabilité]. Il permet de mieux parler de la question des limites et de rendre compte de l'appréciation sociale et politique qu'il faudrait avoir de ce qui est soutenable, au-delà d'une simple référence au temps, pour définir des trajectoires de développement² ». Plutôt qu'un seul modèle de « développement durable », le concept de soutenabilités invite à penser des réponses plurielles et imaginées collectivement pour « prendre en charge » les défis d'une complexité et d'une ampleur inégalées qui sont face à nous. La notion est ainsi utile pour penser la prise en compte simultanée – d'une manière qui en permette la cohérence – des questions sociales, environnementales, économiques, mais aussi démocratiques et institutionnelles. En l'utilisant au pluriel, on prend au sérieux les interactions entre les crises, entre les défis, entre les risques et on souligne la nécessité d'intégrer dans chaque étape de la fabrique des politiques publiques des paramètres qui pourraient au premier abord en paraître éloignés.

Le concept présente enfin l'intérêt de baliser un champ des possibles : ce qui n'est pas soutenable est, par définition... insoutenable. Il peut donc aider à construire, si ce n'est un consensus, au moins un accord minimal sur les limites, le cadre d'un « pacte politique fondé sur un principe supérieur de préservation de la permanence intergénérationnelle des sociétés³ » au sein duquel confronter différentes visions politiques de l'avenir et débattre de la pluralité des chemins pour y parvenir. L'ambition des pages qui suivent n'est pas d'en proposer le contenu : c'est le rôle du politique et du débat démocratique. Mais, convaincus que l'État doit être l'orchestrateur central d'un tel pacte, comme garant de la coordination des décisions des différents acteurs autour d'un projet commun, et de la prise en compte des enjeux de long terme, de la cohésion sociale et de la légitimité démocratique, nous proposons une méthode pour lui permettre d'accompagner les transformations nécessaires. Il s'agit donc, après avoir dressé un diagnostic des conflits de soutenabilités auquel les pouvoirs publics sont aujourd'hui confrontés et de leurs difficultés à les appréhender (Première Partie), de dessiner un nouveau référentiel pour une action publique durable, systémique et légitime, traduit dans une planification au large spectre et orchestré au cœur de la « machinerie » politique et administrative (Seconde Partie).

¹ Voir Chapitre 4.

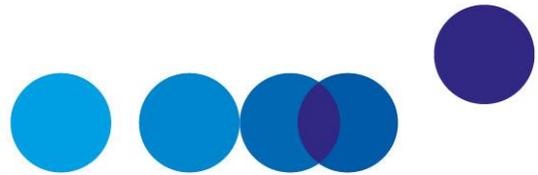
² Carnoye L. et Petitimbert R. (2020), « [Entretien avec Valérie Boisvert – La durabilité forte...](#) », *op. cit.*, p. 2.

³ Aglietta M. et Espagne E. (2021), « [L'«ardente obligation» de l'écologie politique](#) », *L'Économie politique*, n° 89, février, p. 8-22, ici p. 16.



PREMIÈRE PARTIE

TRAJECTOIRES INSOUTENABLES



Changement climatique, menaces sur la biodiversité, bouleversements démographiques fragilisation sociale, fatigue démocratique... Les trajectoires sur lesquelles nous sommes engagés sont à bien des égards insoutenables. L'horizon de progrès paraît s'estomper à mesure que se tarissent « les sources dont il jaillit¹ », et que s'épuisent nos ressources, nos modèles de développement, mais aussi nos démocraties. Pour beaucoup, le long terme est davantage porteur de menaces que de promesses et les moyens de le gouverner paraissent nous échapper. Mais pourquoi, alors que les risques sont désormais bien identifiés, semblons-nous toujours réagir trop peu, ou trop tard ?

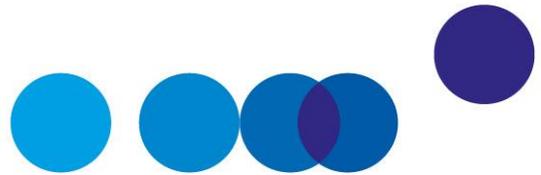
Malgré la prise de conscience de l'impératif d'une transformation profonde de nos manières de produire et de consommer, malgré les efforts entrepris pour limiter notre pression sur notre environnement et préserver l'habitabilité de la planète, nous butons sur des « conflits de soutenabilités » extrêmement difficiles à surmonter. Non seulement les défis environnementaux, sociaux et économiques sont gigantesques, non seulement ils sont interdépendants, mais ils amènent à confronter des enjeux à proprement parler vitaux entre lesquels il n'est pas question de choisir. Plus encore, les armes dont nous disposons pour les affronter sont parfois à double tranchant : les leviers politiques que nous activons pour atteindre les objectifs de soutenabilités révèlent, voire aggravent parfois ces conflits. Comment concilier « fin du monde et fin du mois » ? Croissance et limitation de nos émissions de gaz à effet de serre et plus généralement de notre impact environnemental ? Financement de notre modèle social et de la transition écologique (Chapitre 1) ? Et comment engager les transformations majeures dont nous avons besoin dans le contexte de grande défiance démocratique qui est le nôtre ? Si nous peinons à trouver le chemin d'un futur plus soutenable, c'est d'abord parce que la prise en compte du temps long, la préservation des intérêts des générations qui nous succéderont, est structurellement complexe. La préférence pour le présent, ainsi que la déconnexion entre les actions de chacun et leurs conséquences, vertueuses ou nuisibles, conduisent nos

¹ Marx K. (2018) [1867], *Le Capital*, trad. Joseph Roy, Paris, Les Éditions sociales, t. I, p. 360-361.

démocraties à être « temporellement dysfonctionnelles ». Mais (re)construire un pacte intergénérationnel respectueux des besoins du présent et des capacités du futur est un redoutable exercice qui nécessite une mobilisation des citoyens peu compatible avec la crise démocratique que nous traversons. Abstention, crise des corps intermédiaires, effritement spectaculaire du modèle traditionnel d'agrégation des préférences par les partis politiques classiques et contestations traduisent une défiance à l'égard des institutions qui s'explique aussi, pour partie, par l'incapacité de ces dernières à expliciter et résoudre les conflits de soutenabilités (Chapitre 2).

En outre, la puissance publique apparaît trop souvent empêchée, par son fonctionnement même et les modalités par lesquelles elle « fabrique » de l'action publique, pour piloter le long terme. Si la crise Covid a montré que l'État était capable de déployer, extrêmement rapidement, des ressources considérables pour protéger les Français, elle a aussi révélé, en creux, des faiblesses – voire des défaillances – importantes. Ainsi, les métriques qui fondent aujourd'hui l'action publique ne permettent pas toujours de mesurer ni de prendre en compte les impératifs de soutenabilités. La prise en compte des enjeux systémiques et de long terme bouscule des interactions et logiques d'acteurs et oblige à interroger la rationalité, l'efficacité et la justesse des procédures et des normes qui prévalent dans la conduite de l'action publique (Chapitre 3).

Nous avons donc besoin de nouveaux paradigmes de l'action publique, d'un corps commun d'analyse, de diagnostic, d'un cadre de référence et d'objectifs qui permettent d'élaborer des options clairement définies sur les politiques à mener. Le concept de soutenabilités peut contribuer à les esquisser, autour des trois piliers de la durabilité, de l'approche systémique et de la légitimité (Chapitre 4).



CHAPITRE 1

CONFLITS DE SOUTENABILITÉS

L'impact des activités humaines et de notre modèle économique de développement sur notre environnement n'est pas un fait nouveau. Amorcé avec la Première révolution industrielle, exacerbé depuis 1945 et les Trente Glorieuses, accéléré par la mondialisation, la concurrence mondiale et le commerce international, l'Anthropocène – époque géologique dans laquelle l'activité humaine est la principale force de transformation des écosystèmes et de la géobiologie¹ – est caractérisé par une série de transformations environnementales majeures, qui mettent en péril les conditions d'habitabilité de la Terre pour les générations à venir. Que peut l'action public face à ce péril ? Suffit-il de mobiliser les leviers classiques des politiques publiques, économiques ou sociales, pour infléchir cette trajectoire ?

Dans un contexte marqué par la baisse tendancielle de la croissance économique, par une tension sociale palpable, dont témoigne la dureté des récentes mobilisations en France, et par nos démographies vieillissantes, les arbitrages structurels et les investissements massifs qui seront nécessaires pour répondre à ce défi sans précédent constituent autant de « conflits de soutenabilités » pour la puissance publique.

¹ Fressoz J-B. (2017), « L'onction géologique », *La Recherche*, n° 520, p. 90-92. Le [Giec](#) définit également l'Anthropocène comme une « période géologique qu'il est proposé de créer compte tenu des profonds changements que les activités humaines ont induits dans la structure et le fonctionnement du système Terre, incluant le climat. Terme apparu dans les sciences du système Terre en 2000, que les milieux de la géologie pourraient adopter officiellement si divers éléments stratigraphiques démontrent que les activités humaines ont modifié le système Terre au point de former des dépôts géologiques qui se distinguent de ceux de l'Holocène et qui resteront dans les relevés géologiques. Tant l'approche stratigraphique que l'analyse du système Terre indiquent que l'Anthropocène devrait débuter au milieu du xx^e siècle, bien que d'autres dates aient été avancées et sont encore à l'étude. Cette notion a été adoptée par un éventail de disciplines et par le public pour désigner l'influence marquée de l'être humain sur l'état, la dynamique et l'avenir du système Terre. »

1. L'impératif écologique

Pourtant conscients des trajectoires insoutenables du climat et de la biodiversité, nous peinons à nous attaquer à leurs causes. Le temps en la matière est pourtant précieux : les coûts de l'inaction écologique s'accumulent et rendent chaque jour plus lourds les efforts à fournir pour agir efficacement.

1.1. Climat et biodiversité : une trajectoire insoutenable

Les impacts déjà observés du changement climatique

En modifiant les grands cycles biogéochimiques, les activités humaines menacent l'habitabilité de nombreuses régions à moyen terme. Ce n'est pas en soi la modification de l'environnement ou la transformation de la nature¹ qui sont en cause – elles sont consubstantielles à ces activités, en particulier celle qui consiste à se nourrir. La difficulté survient lorsque les prélèvements de ressources dépassent leurs capacités de régénération, lorsque les rejets de pollution dépassent les capacités d'absorption, et lorsque les destructions écosystémiques dépassent les capacités de réparation. Or c'est sur ces dépassements, qui creusent une dette écologique insoutenable à terme, que notre modèle de développement et de croissance repose depuis 1945².

Largement documenté, notamment par le Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (Giec)³, le changement climatique est aujourd'hui palpable pour un grand nombre d'habitants du monde. En 2021, les dix plus grandes catastrophes naturelles ont ainsi coûté 170 milliards de dollars à l'échelle planétaire, un chiffre en augmentation de 24 % par rapport à 2020 et de 36 % par rapport à 2019⁴. En France même, l'intensité et la fréquence des événements météorologiques extrêmes augmentent⁵ comme l'illustrent les pluies intenses de l'hiver 2013-2014, la vague de chaleur et sécheresse de l'été 2015 ou encore les gelées tardives des printemps 2021 et 2022 faisant suite à un redoux précoce. Les événements climatiques d'intensité moyenne deviennent plus récurrents et plus durables (faible enneigement en moyenne montagne, fonte des glaciers et élévation du niveau de la mer, etc.).

¹ Voir par exemple Descola P. (2014), *La composition des mondes*, Paris, Flammarion.

² Legault F. (2016), « *Anthropocène ou Capitalocène ? Quelques pistes de réflexion* », *L'Esprit libre*, 12 juin.

³ Voir Giec (2022), *Climate Change 2022: Mitigation of Climate Change*, sixième rapport d'évaluation, Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat, avril.

⁴ Aid C. (2021), *Counting the Cost 2021: A Year of Climate Breakdown*, décembre.

⁵ Voir le rapport de l'ONERC (2018), *Les événements météorologiques extrêmes dans un contexte de changement climatique*, rapport au Premier ministre et au Parlement, Paris, La Documentation française.

Les principaux impacts du changement climatique en France sont largement prévisibles à horizon 2050 selon les différents scénarios (1,5°, 2°, 3° et 4°)¹. Les phénomènes décrits plus haut sont amenés à s'intensifier à l'avenir, avec l'augmentation de la concentration des gaz à effet de serre (GES) dans l'atmosphère. Les délais de mise en place des politiques d'atténuation et l'inertie des GES dans l'atmosphère renforcent l'effet d'accumulation – plus nous tardons, plus les leviers d'atténuation auxquels nous devons recourir pour être efficaces devront être massifs. En effet, étant donnée l'inertie climatique, les efforts de réduction des émissions de GES, s'ils sont suffisants, permettront au mieux de stabiliser les évolutions climatiques au-delà de 2050. S'il est primordial de maintenir la hausse des températures moyennes mondiales en dessous des +2 °C, c'est qu'au-delà l'ampleur et l'imprévisibilité des impacts peuvent être telles qu'il sera difficile de définir des trajectoires d'adaptation². Cet effet est aujourd'hui bien décrit dans la littérature, et même chiffré par les assureurs : selon eux, à horizon 2050, le coût des catastrophes naturelles en France pourrait atteindre 143 milliards d'euros, soit le double du coût total des catastrophes naturelles sur la période 1989-2019 ; 35 % de cette hausse serait directement imputable au changement climatique³.

L'effondrement de la biodiversité et ses boucles de rétroaction

L'impact des activités humaines sur le vivant et sur la biodiversité est tout aussi préoccupant. Depuis maintenant plusieurs années, un faisceau de données scientifiques converge pour souligner l'importance de la dégradation de la biodiversité à l'échelle mondiale, notamment sous l'effet de l'anthropisation des écosystèmes⁴. On assiste ainsi à une diminution de 32 % des populations et aires de répartition des vertébrés suivis par l'International Union for Conservation of Nature (IUCN) depuis sa création en 1948⁵, diminution causée notamment par la dégradation des terres (changement d'usage, érosion des sols, appauvrissement de leur qualité)⁶. En Allemagne, plus de 75 % de la masse

¹ Ademe (2021), *Transition(s) 2050 – Choisir maintenant, Agir pour le climat*, rapport, novembre ; Giec (2021), *Climate Change 2021: The Physical Science Basis*, sixième rapport d'évaluation, Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat, août.

² *Ibid.*

³ Voir France Assureurs (2021), *Impact du changement climatique sur l'assurance à l'horizon 2050*, étude, octobre, p. 28.

⁴ Voir l'appel à contributions « Covid-19 : pour un "après" soutenable » (avril 2020) du séminaire « Soutenabilités », et notamment l'axe « Quelles interactions humains-nature, mondialisation et pandémies ? ».

⁵ Ceballos G., Ehrlich P.R. et Dirzo R. (2017), « Biological annihilation via the ongoing sixth mass extinction signaled by vertebrate population losses and declines », *PNAS*, 114(30), juillet.

⁶ IPBES (2018), *The Assessment Report on Land Degradation and Restoration: Summary for Policymakers*, Bonn, Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services.

d'insectes volants suivie pendant vingt-sept ans dans 63 aires protégées depuis 1990¹ a disparu et une seconde étude menée dans 140 forêts et 150 prairies allemandes entre 2008 et 2017 a confirmé ce déclin massif : dans les prairies, le nombre d'espèces d'insectes a chuté d'un tiers et la biomasse de 67 % tandis que, dans les forêts, la biomasse a chuté de 41 % et le nombre d'espèces de 36 %². En France, la disparition de 24 % des oiseaux communs a été observée entre 1989 et 2019 selon l'Observatoire national de la biodiversité (ONB) et cette chute s'élève à 30 % des populations d'oiseaux en milieu agricole depuis 1990³. Des chiffres similaires sont observés pour les chauve-souris (-46 % d'individus entre 2006 et 2014) et l'ONB estime que 14 % des mammifères, 24 % des reptiles, 23 % des amphibiens et 32 % des oiseaux nicheurs⁴ sont menacés de disparition en France métropolitaine.

Les explications de cette dégradation, à l'échelle mondiale comme nationale, sont également bien connues. Le changement climatique⁵, le changement d'affectation des terres (déforestation au niveau mondial, artificialisation des sols en France) et la pratique de l'agriculture intensive⁶ (simplification des systèmes agricoles et destruction d'infrastructures agro-écologiques telles que les haies, bosquets et zones humides, pollutions diffuses liées aux pesticides et aux engrais) en sont les responsables directs. La forte consommation de pesticides constitue l'un des principaux facteurs incriminés dans la disparition des insectes et, par voie de conséquence, de la diminution des populations de vertébrés qui s'en nourrissent⁷. Ces pratiques agricoles, en France et à l'échelle mondiale, sont liées à une mutation des régimes alimentaires caractérisée par un accroissement de la production et de la consommation de produits carnés – elle-même facteur de déforestation et d'émissions de gaz à effet de serre, donc de réchauffement... et donc d'altération de la biodiversité.

En effet, le changement climatique est la troisième cause la plus importante de perte de biodiversité, après le changement d'usage des terres et la surexploitation des milieux.

¹ Hallmann C. A., Sorg M., Jongejans E. *et al.* (2017), « [More than 75 percent decline over 27 years in total flying insect biomass in protected areas](#) », *Plos One*, 12(10), 18 octobre.

² Seibold S., Gossner M.M., Simons N.K. *et al.* (2019), « [Arthropod decline in grasslands and forests is associated with landscape-level drivers](#) », *Nature*, 574, octobre, p. 671-674.

³ Muséum national d'histoire naturelle (2018), « [Le printemps 2018 s'annonce silencieux dans les campagnes françaises](#) », mars.

⁴ UICN (s.d.), « [La Liste rouge des espèces menacées en France](#) ».

⁵ Ripple W.J., Wolf C., Newsome T.M. *et al.* (2017), « [World Scientists' Warning to Humanity: A Second Notice](#) », *BioScience*, 67(12), décembre.

⁶ Griffon M. (2013), *Qu'est-ce que l'agriculture écologiquement intensive ?*, Versailles, Éditions Quae. FAO (2018), « [Initiative de passage à l'échelle supérieure de l'agroécologie. Transformer l'alimentation et l'agriculture au service des ODD](#) », avril.

⁷ Muséum national d'histoire naturelle (2018), « [Le printemps 2018 s'annonce silencieux...](#) », *op. cit.*

Le changement climatique accentue la fragilisation, voire la destruction des forêts à cause d'épisodes de sécheresses, de températures moyennes plus chaudes et de tempêtes plus fortes¹, ce qui pourrait entraîner la transformation des forêts tropicales en savanes². De même, les récifs coralliens pourraient diminuer de 70 à 90 % avec un réchauffement de 1,5 °C et disparaître avec un réchauffement supérieur à 2 °C, alors même qu'ils jouent un rôle majeur de protection naturelle contre les tempêtes³.

En outre, des boucles de rétroaction peuvent accentuer conjointement la perte de biodiversité et le changement climatique. Ainsi, la déforestation causée par le changement climatique pourrait non seulement causer des dommages irréversibles aux écosystèmes locaux, mais aussi exacerber dangereusement le changement climatique en libérant encore plus de CO₂, ce qui pourrait à son tour fragiliser encore plus les forêts. Le changement climatique et la perte de biodiversité peuvent également se combiner pour renforcer certains dangers spécifiques, comme l'augmentation des risques de diffusion d'agents pathogènes et de franchissement de la barrière entre les humains et les animaux⁴. Menacé par les effets du changement climatique, la biodiversité peut aussi l'être... par les mesures destinées à l'endiguer ; certains scénarios visant à décarboner l'économie mondiale sont ainsi critiqués pour leurs effets potentiellement désastreux sur la biodiversité, notamment en raison du changement d'affectation des terres qui serait nécessaire pour obtenir des émissions négatives⁵.

Cet effondrement de la biodiversité, qui apparaît parfois comme secondaire au regard des enjeux climatiques, a en réalité des conséquences majeures sur les individus et sur nos systèmes économiques. Les services écosystémiques sont en effet nombreux et vitaux, tant du point de vue de l'approvisionnement en matières premières (nourriture, bois, biomasse, etc.), que de leur contribution à la régulation et à l'atténuation des effets du changement climatique (filtrage des polluants de l'air ou de l'eau, zones tampons contre les risques naturels, stockage du carbone, régulation des vecteurs de maladies, etc.), et

¹ Seymour F. (2021), « [2021 Must Be a Turning Point for Forests. 2020 Data Shows Us Why](#) », World Resources Institute, mars.

² Araújo I., Marimon B. S., Scalon M. C. *et al.* (2021), « [Trees at the Amazonia – Cerrado transition are approaching high temperature thresholds](#) », *Environmental Research Letters*, 16(3), mars.

³ Giec (2018), [Summary for policymakers of IPCC Special Report on Global Warming of 1.5°C approved by governments](#).

⁴ Espagne E., Calas J. et Lugassy L. (2020), « [Pandemics: The environmental origins of Covid-19](#) », *Ideas4Development*, avril ; IPBES et IPCC (2021), [IPBES-IPCC Sponsored Workshop: Biodiversity and climate change. Scientific Outcome](#) ; Lugassy L., Amdouni-Boursier L., Alout H. *et al.* (2021), « [What evidence exists on the impact of specific ecosystem components and functions on infectious diseases? A systematic map](#) », *Environnemental Evidence*, 10, avril.

⁵ IPBES et IPCC (2021), [IPBES-IPCC Sponsored Workshop...](#), *op. cit.* ; Capellán-Pérez I., De Castro C. et Arto I. (2017), « [Assessing vulnerabilities and limits in the transition to renewable energies: Land requirements under 100% solar energy scenarios](#) », *Renewable and Sustainable Energy Reviews*, 77, septembre, p. 760-782 ; Deprez A., Rankovic A., Landry J. *et al.* (2021), « [Aligning high climate and biodiversity ambitions and action in 2021 and beyond: why, what, and how?](#) », étude, IDDRI, avril.

de leur propre auto-entretien¹ (formation du sol, cycle des nutriments, etc.). Une étude récente² constate que les espèces envahissantes (l'un des cinq moteurs directs de la perte de biodiversité) ont coûté plus de 25 milliards de dollars par an en moyenne de 1970 à 2017, avec une forte augmentation ces dernières années ; ces coûts comprennent les pertes agricoles, les chutes des revenus du tourisme et les coûts de santé dus aux hospitalisations, parmi bien d'autres.

Le coût de l'inaction politique en faveur de la biodiversité représenterait, lui, une perte de 30 % de la valeur totale des services écosystémiques à horizon 2050³. En outre, l'insuffisante ampleur des politiques de protection de la biodiversité⁴ fait peser un risque financier à terme : 42 % du montant des actions et obligations détenues par des institutions financières françaises serait émis par des entreprises très fortement dépendantes d'au moins un service écosystémique (sur une liste de 21)⁵.

1.2. Démographie : des bouleversements qui aggravent la pression sur les ressources

La population de la planète a fortement augmenté au cours du xx^e siècle. En 1900, il y avait 1,6 milliard d'habitants sur la Terre contre 6 milliards en 2000 et plus de 7 milliards en 2015. Sous l'effet de l'allongement de l'espérance de vie et d'une fécondité toujours importante dans plusieurs régions du monde, la population mondiale pourrait atteindre 9,7 milliards d'individus en 2050 d'après l'ONU⁶. Après cette date, du fait de l'engagement d'une transition démographique dans les pays en voie de développement, la population mondiale pourrait se stabiliser, voire décliner. Cet état de fait s'explique par le tassement progressif du taux de fécondité moyen à l'échelle planétaire, le nombre global d'enfants par femme

¹ Voir Bureau D., Bureau J-C. et Schubert K. (2020), « Biodiversité en danger : quelle réponse économique ? », *Les notes du CAE*, n° 59, septembre.

² Diagne C., Leroy B., Vaissière A. C. *et al.* (2021), « High and rising economic costs of biological invasions worldwide », *Nature*, 1-6, mars, p. 571-576.

³ Bouchet V., Bourcet C., Cécillon E. et Lavaud S. (2021), « Évaluations économiques des services rendus par la biodiversité », *Trésor-Éco*, n° 294, décembre ; voir également la COP 15 consacrée à la biodiversité.

⁴ Dans la communication sur son avis de novembre 2021, le CESE juge que « [f]aute de moyens humains et financiers, de force juridique, de portage politique, les résultats des Stratégies nationales de la biodiversité successives, dont celle de 2011 à 2020, se sont révélés très insuffisants au regard des enjeux » et appelle à une politique beaucoup plus ambitieuse dans le cadre de la SNB 3. Voir CESE (2021), « [Stratégie nationale pour la biodiversité : nouvelle contribution du CESE](#) », 9 novembre.

⁵ Svartzman R., Espagne E., Gauthey J. *et al.* (2021), « Un "printemps silencieux" pour le système financier ? Vers une estimation des risques financiers liés à la biodiversité en France », Document de travail n° 826, Banque de France, août ; NGFS (2022), *Central Banking and Supervision in the Biosphere: An Agenda for Action on Biodiversity Loss, Financial Risk and System Stability*, rapport, Network for Greening the Financial System, mars.

⁶ ONU (2019), *The 2019 Revision of World Population Prospects*, juin.

dans le monde étant passé de 4,7 en 1950 à 2,4 aujourd'hui¹. Mais cela cache de fortes disparités selon le niveau de vie : si les taux de naissances déclinent dans les pays riches, ils restent élevés dans les pays en développement. Ainsi, d'ici à 2050, 151 pays, principalement situés en Europe et sur le continent américain, n'auront pas un nombre de naissances suffisant pour maintenir leur population actuelle, ayant un taux de fécondité inférieur au taux de renouvellement des générations (2,1) ; ce phénomène devrait atteindre 183 pays d'ici à 2100. Pour 23 pays, dont le Japon, la Thaïlande et l'Espagne, la population devrait baisser de plus de 50 % de 2017 à 2100 ; la population chinoise devrait diminuer de 48 % d'ici à 2100². Les projections suggèrent également une structure d'âge changeante dans de nombreuses régions du monde, avec 2,37 milliards d'individus âgés de plus de 65 ans et 1,70 milliard d'individus de moins de 20 ans en 2100³ (Encadré 1).

Si le modèle de développement économique occidental actuel se diffuse à l'échelle mondiale d'ici à la fin du siècle, la croissance démographique sera à l'origine de pressions renforcées sur l'environnement et les ressources naturelles, avec notamment une demande accrue en énergie, en ressources minérales et en alimentation, synonyme de changement d'usage des terres et donc d'atteintes accrues au climat et à la biodiversité. La question de l'accès de tous à une alimentation – eau incluse – en quantité et en qualité suffisantes sera posée de manière encore plus aiguë qu'aujourd'hui. En effet, selon l'Organisation pour l'alimentation et l'agriculture (FAO – Food and Agriculture Organisation)⁴, le déclin de la faim dans le monde mesuré par la prévalence de la sous-alimentation (PoU – *prevalence of under-nutrition*) a pris fin. Selon les dernières estimations, en 2019, 9,7 % de la population mondiale – soit 746 millions de personnes – était exposée à d'importants niveaux d'insécurité alimentaire, c'est-à-dire à l'absence d'accès régulier à une nourriture nutritive et suffisante, sans nécessairement souffrir de la faim. Dans toutes les régions du monde, à l'exception de l'Amérique du Nord et de l'Europe, la prévalence de l'insécurité alimentaire grave a augmenté de 2014 à 2019. Si le nombre de 746 millions de personnes confrontées à une insécurité alimentaire grave est extrêmement préoccupant, ce sont en outre plus de 1,25 milliard de personnes, soit 16 % de la population mondiale, qui ont connu une insécurité alimentaire modérée. L'analyse de la répartition géographique mondiale de ce fléau témoigne d'une situation particulièrement contrastée en 2019 :

- La prévalence de la sous-alimentation en Afrique était de 19,1 % de la population, soit plus de 250 millions de personnes sous-alimentées ;

¹ Stein E., Goren E., Yuan C.-W. *et al.* (2020), « [Fertility, mortality, migration, and population scenarios for 195 countries and territories from 2017 to 2100: a forecasting analysis for the *Global Burden of Disease Study*](#) », *The Lancet*, 396(10258), p. 1285-1306.

² Yansae K. (2022), « [Démographie. Vers un monde dépeuplé](#) », *Courrier international*, 13 janvier.

³ L'augmentation du niveau d'instruction des femmes et de l'accès à la contraception pourraient cependant accélérer la baisse de la fécondité et le ralentissement de la croissance démographique.

⁴ FAO (2020), [L'État de la sécurité alimentaire et de la nutrition dans le monde](#), Rome, 352 p.

- L'Asie, région très peuplée, abritait 381 millions de personnes sous-alimentées, soit plus de la moitié de la population sous-alimentée mondiale. Mais la proportion de personnes sous-alimentées y était de 8,3 %, ce qui est un peu inférieur à la moyenne mondiale ;
- En Amérique latine et dans les Caraïbes, le taux de prévalence de la malnutrition était de 7,4 %, soit 48 millions de personnes sous-alimentées.

Ce fléau risque d'être aggravé par les tensions climatiques. Selon la FAO, les projections combinées d'évolution de la population, des disponibilités alimentaires totales et du degré d'inégalité dans l'accès à la nourriture indiquent que la prévalence de la sous-alimentation pourrait atteindre 840 millions d'êtres humains en 2030.

Encadré 1 – Une France qui vieillit, mais moins vite que ses voisins européens¹

La population européenne connaît un vieillissement significatif (20,1 % de la population est âgée de 65 ans ou plus en 2019 contre 17,5 % en 2010) mais tous les pays ne sont pas concernés de la même façon. Dans les pays du Nord, le phénomène a débuté dans les années 1980. Les pays du Sud, comptant aujourd'hui les plus fortes proportions de personnes âgées d'Europe, n'ont été que plus tardivement concernés, le rapport entre leur population âgée de 65 ans ou plus et celle des moins de 20 ans (indice de vieillissement) doublant entre 1991 et 2019. C'est enfin dans les pays d'Europe centrale et orientale que le vieillissement a été le plus rapide ces dix dernières années, phénomène accentué par un déficit migratoire quasi général. Avec une personne sur quatre âgée de moins de 20 ans, la France figure aujourd'hui parmi les pays les plus jeunes d'Europe, son indice de vieillissement étant plus faible que celui de ses voisins. Elle fait partie des pays contribuant le plus à la croissance démographique du continent. Mais pour autant, tout au long du xx^e siècle, la part de population âgée n'a cessé d'augmenter en France en raison d'un double phénomène de baisse de la mortalité et d'allongement de l'espérance de vie (vieillissement par le haut) et de baisse de la natalité (vieillissement par le bas). En parallèle et depuis la fin du *baby-boom* d'après-guerre, comme sur l'ensemble du continent européen, la part de population âgée de 15 à 29 ans n'a cessé de diminuer au cours des dernières décennies, pour représenter, en 2018, moins d'un Français sur cinq.

¹ Observatoire des territoires (2022), [Territoires et transitions. Enjeux démographiques](#), décembre.

2. Tensions sur notre modèle économique et social

2.1. La prise de conscience progressive d'une bifurcation indispensable

Un coût de l'inertie perceptible

Intégrer les notions de finitude des ressources et de limites planétaires (voir Chapitre 5) dans l'ensemble de nos cadres de pensée et d'action est indispensable pour pouvoir ralentir notre modèle de croissance, atténuer, réparer et s'adapter. La conscience de cet impératif est aujourd'hui largement partagée, à la fois en France, en Europe et dans le monde, manifestés par des engagements formels et la mise en place de mesures qui ouvrent la voie. Ainsi, la nécessité de décarboner notre modèle économique est désormais prise en compte dans de nombreux engagements nationaux et internationaux (Accord de Paris, Stratégie nationale bas-carbone – SNBC, Green Deal européen, etc.). Concrètement, il s'agit d'ici à 2050 d'inventer et de déployer une économie zéro carbone, à rebours de notre modèle économique actuel, fondé sur l'exploitation des énergies fossiles, et qui s'est construit sur près de deux siècles¹. Il s'agit donc en moins de trente ans de changer profondément à la fois nos modes de production et de consommation : de transformer notre agriculture, de réduire drastiquement les énergies fossiles dans nos modes de transport (voitures, camions, avions), de rénover nos bâtiments mal isolés, d'accroître notre efficacité énergétique, de redéfinir un aménagement urbain écologique et une nouvelle utilisation des terres, ou encore d'augmenter considérablement les investissements dans la recherche et développement « verte »²...

De l'Accord de Paris à l'adoption du Green Deal en Europe, les engagements en faveur de cette inflexion résultent aussi de la pression exercée par les mobilisations importantes de la société civile. La prise de conscience n'est pour autant synonyme ni de consensus, ni d'enthousiasme, tant l'ampleur des modifications à entreprendre demeure difficile à appréhender. Une tension existe entre une prise de conscience de plus en plus partagée du caractère structurel des changements à opérer, qui suscitent de l'anxiété pour une bonne partie de la population, et la difficulté à les traduire pleinement dans les politiques menées, conséquence du poids des obstacles politiques, techniques et sociaux à contourner pour pouvoir mener des réformes aussi multidimensionnelles et structurelles.

Certes, des leviers existent, à l'instar du marché des crédits carbone européen (SEQE). Certes, des progrès sont observés dans certains secteurs, en France comme en Europe (notamment dans le secteur du bâtiment, dans l'électrification des véhicules particuliers, ou dans le développement des énergies renouvelables dans la production d'électricité).

¹ Pech T. et Canfin P. (2021), « [Gouverner la transition écologique](#) », note, Terra Nova, novembre.

² Commission internationale Blanchard-Tirole (2021), [Les grands défis économiques](#), France Stratégie, juin.

Mais force est de constater que nous sommes encore loin du compte. Les émissions de gaz à effet de serre, par exemple, ont baissé de 19 % en France entre 1990 et 2018¹, en partie en raison de la désindustrialisation du pays. Mais cette baisse n'est pas suffisante² : atteindre l'objectif de 55 % de baisse entre 1990 et 2030, comme décidé par l'Union européenne (-50 % pour la France), suppose une forte accélération de cette trajectoire et un alignement sectoriel des politiques publiques sur la SNBC beaucoup plus prononcé qu'il ne l'est aujourd'hui (voir Chapitre 6). De même, si l'Union européenne a construit une ambition commune de neutralité carbone d'ici à 2050, les engagements des pays membres demeurent très différenciés, révélant des préférences nationales, une volonté et/ou une capacité de mener à bien une telle bifurcation très hétérogènes.

Le coût incertain du changement

Prise de conscience et engagements peinent encore à se traduire en politiques publiques concrètes, notamment dans les secteurs des transports et de l'agriculture, secteurs peu contraints par les politiques européennes de décarbonation actuelles malgré leurs niveaux d'émissions. Traduction de notre réticence à entreprendre un réel changement de modèle, cette inertie manifeste également les difficultés, compréhensibles, à planifier les investissements pourtant nécessaires, à court, moyen et long termes.

Il y a pourtant urgence : ni l'adaptation à marche forcée, qui deviendra inéluctable faute d'anticipation, ni la perspective d'une succession à haute fréquence de crises environnementales ne sont en effet économiquement et socialement soutenables. Elles sont porteuses de « conflits de soutenabilités », qui mettent en tension des préoccupations économiques, sociales, environnementales et démocratiques : mise en danger des écosystèmes et de la biodiversité, dégâts sociaux pour les « perdants », migrations à grande échelle, ressentiment des pays à revenu faible ou intermédiaire, guerres climatiques, etc.

La difficulté est que les transformations nécessaires pour y faire face ont elles aussi des coûts potentiellement très importants : coût social (en créant des « gagnants » et des « perdants » de la transition), coût économique (investissements massifs, à court, moyen et long termes pour transformer notre économie), impact potentiel sur la compétitivité, et climat d'incertitude peu propice aux investissements et aux changements de comportements indispensables.

Toujours est-il que l'attente et le *statu quo* sont coûteux. Le prix de la transition environnementale sera d'autant plus élevé qu'elle sera tardive et désorganisée³.

¹ Ministère de la Transition écologique (2021), « Chiffres clés du climat : France, Europe et Monde – Édition 2021 », *Datalab*.

² Haut Conseil pour le climat (2021), *Renforcer l'atténuation, engager l'adaptation*, rapport annuel, juin.

³ Voir le rapport de la Commission Blanchard-Tirole (2021), *Les grands défis économiques*, *op. cit.*

Elle nécessite d'ores et déjà des financements massifs, à court et moyen terme. Or ils devront s'opérer dans un contexte économique incertain, dont on peine déjà à assurer la soutenabilité financière.

Certes, la mesure du coût macroéconomique de la transition demeure largement débattue¹, et ce malgré des efforts de plus en plus fournis de le documenter². Pour certains, la mise au rebut d'une partie du stock de capital actuel (productif ou résidentiel), les nouveaux investissements verts³, et la baisse du potentiel de production devront être massifs pour engager la transition environnementale et tourner le dos à notre modèle productiviste ; pour d'autres, la transition pourrait avoir l'effet d'une relance keynésienne auto-entretenu pendant plus d'une décennie et créer entre 300 000 et 500 000 emplois nets à horizon 2030⁴. L'identification des politiques à mener pour que ce chiffrage macroéconomique devienne une réalité sera donc un sujet de grande ampleur pour les années à venir⁵. Si ce coût est difficilement mesurable, c'est que la transition environnementale, via le changement de paradigme qu'elle suppose, est un fait social multidimensionnel, tant nos comportements, nos productions (industrielles, agricoles), nos consommations (d'énergie notamment mais aussi transports, alimentation, usages des technologies, habillement, etc.), nos structures sociales et nos usages sont dépendants d'un modèle (économique, social, environnemental) dont nous devons aujourd'hui nous déprendre (voir *infra*).

2.2. Transition environnementale de notre modèle social : les dilemmes du « Carbon Welfare »

En effet, la non-soutenabilité environnementale de notre modèle économique vient percuter des normes et des valeurs sociales fermement établies autour de la croissance, perçue comme un idéal de progression continue et partagée des revenus, et donc du bien-être⁶. En particulier, une croissance soutenue, synonyme d'accroissement de la richesse nationale, créait les conditions d'une réduction des inégalités sociales par des gains de

¹ Voir Pisani-Ferry J. (2021), « [Climate policy is macroeconomic policy, and the implications will be significant](#) », *PIIE Policy Brief*, 21-20, août.

² FMI (2020), « [Mitigating Climate Change: Growth- and Distribution-Friendly Strategies](#) », in *World Economic Outlook*, Chapitre 3, Fonds monétaire international, octobre.

³ L'investissement privé ou public pour la transition et l'atténuation des effets du changement climatique est estimé entre 6 000 et 10 000 milliards de dollars, soit 6-10 % du PIB mondial. Voir FMI et Banque mondiale (2021), « [A draft framework for money laundering/terrorist financing. Risk assessment of a remittance corridor](#) », G-20 Background Note, septembre.

⁴ Ministère de la Transition écologique et solidaire (2020), *Stratégie nationale bas-carbone. Rapport d'accompagnement*, mars ; France Stratégie (2022), *Les Métiers en 2030*, rapport du groupe Prospective des métiers et qualifications, mars.

⁵ Black S., Parry I., Roaf J. et Zhunussova K. (2021), « [Not yet on track to Net Zero: The urgent need for greater ambition and policy action to achieve Paris temperature goals](#) », *IMF Staff Climate Notes*, octobre.

⁶ Charbonnier P. (2019), *Abondance et liberté*, Paris, La Découverte.

pouvoir d'achat répartis sur l'ensemble des catégories sociales et rendait plus acceptables l'intensification du travail et la modernisation de l'économie.

La fin de la croissance telle que nous l'avons connue depuis l'après-guerre pose donc des questions sociales inédites : comment accepter les arbitrages massifs que la transition nécessitera, en faisant évoluer nos représentations, notre système social, nos contributions obligatoires, sans la promesse de la croissance continue du pouvoir d'achat, mais en considérant que la croissance n'est pas la seule mesure du bien-être ? Faudra-t-il, dès demain, choisir entre lutter contre les inégalités sociales et lutter pour la transition environnementale, faute de temps, d'anticipation et de financements suffisants ? Comment répartir l'effort de la transition pour ne pas accroître davantage les inégalités sociales ? La justice sociale est-elle la clé de la transition environnementale¹ ? La transition écologique nous impose-t-elle enfin de repenser le partage de la valeur et de ne pas faire porter l'effort uniquement par les salaires (et les salariés) ?

Notre modèle social et ses systèmes de redistribution associés sont naturellement marqués par la société productiviste et de l'abondance industrielle des années 1950 qui les ont vus naître : alors que les surplus de production étaient affectés à la protection de tous, des mécanismes fiscaux et sociaux permettaient de redistribuer plus équitablement ces surplus que ne le faisait naturellement le marché. En compensant ou en versant des prestations aux bénéficiaires – qui font face à un coût ou un manque à gagner –, notre modèle social assurait donc un certain maintien du niveau de vie. Par conséquent, les ressources et le financement de notre modèle de protection sociale ont toujours été dépendants de la croissance, tandis que les besoins sociaux ont supposé des dépenses dynamiques gagées sur une production toujours plus importante, et donc sur la croissance du PIB.

Or, indépendamment des questions liées à la lutte contre le réchauffement et à la transition écologique, la croissance a ralenti dans le monde développé depuis une trentaine d'années. La transition risque d'accentuer cette baisse, complexifiant d'autant les difficultés de financement de la protection sociale et rendant les arbitrages plus difficiles dans un contexte de besoins redéfinis : les choix faits pour la transition ne pourront donc mettre de côté leurs conséquences sur les évolutions du financement de la protection sociale, alors même que les besoins en termes de financement de la dépendance comme de retraites seront croissants du fait du vieillissement de la population.

En outre, les efforts de sobriété qu'exige la transition – même dans ses scénarios les plus optimistes² – auront un impact sur les modes de vie et de consommation d'autant plus

¹ Giec (2022), *Climate Change 2022: Impacts, Adaptation and Vulnerability*, sixième rapport d'évaluation, Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat, février.

² Voir les scénarios de l'Ademe (2021), *Transition(s) 2050...*, *op. cit.*

difficile à accepter par ceux ayant déjà une part importante de dépenses contraintes¹. Compenser ces effets nécessiterait un recours à la solidarité collective, elle-même en risque de perte d'acceptabilité dans un contexte de ralentissement de la croissance et de stagnation du pouvoir d'achat. Également, la transition environnementale nécessitera certainement des prélèvements supplémentaires (fiscalité carbone notamment) qui viendront d'autant plus éroder la consommation au profit d'investissements plus importants, et menacer le consentement à l'impôt.

Ce consentement à l'impôt ne peut être obtenu que si la répartition de l'effort environnemental est juste, et si cet effort ne repose pas uniquement sur les salaires, mais implique une redéfinition du partage de la valeur. Répartition de l'effort tout d'abord entre entreprises et consommateurs. En limitant l'accès des marchés à de nouveaux entrants, en accumulant d'importantes réserves de trésorerie et en s'exonérant de l'impôt sur les sociétés grâce à l'optimisation fiscale², les multinationales et en particulier les géants du numérique constituent un manque à gagner pour les États et leur capacité à financer leurs politiques publiques en toute indépendance, *a fortiori* les politiques environnementales³. Répartition de l'effort fiscal et de sobriété, ensuite, entre individus⁴. En 2019 en France, les 50 % les plus modestes auraient émis en moyenne 5 tCO₂eq par an, contre près de 25 tCO₂eq pour les 10 % les plus riches⁵. Afin de respecter nos engagements à horizon 2030, certains rappellent qu'avec une norme de consommation unique pour tous, les 50 % les plus modestes devraient ainsi réduire leur empreinte carbone de 4 %, contre 81 % pour les 10 % les plus riches⁶.

¹ Voir Giec (2022), *Climate Change 2022. Mitigation of Climate Change*, *op. cit.*

² Voir l'accord du G7 et de l'OCDE fin 2021, qui entérine la mise en place d'un taux minimum d'imposition d'au moins 15 % pour les entreprises dont le chiffre d'affaires dépasse les 750 millions de dollars.

³ Voir à ce sujet Hyppolite P.-A. et Michon A. (2018), « *Les géants du numérique (2) : un frein à l'innovation ?* », étude, Fondation de l'innovation politique, novembre.

⁴ Voir Chancel L. et Piketty T. (2015), *Carbon and inequality: from Kyoto to Paris. Trends in the global inequality of carbon emissions (1998–2013) & prospects for an equitable adaptation fund*, Paris School of Economics, novembre ; Chancel L. (2020), *Unsustainable Inequalities: Social Justice and the Environment*, Cambridge, Harvard University Press ; ou Cayla J.-M., Combet E., de Lauretis S., Nadaud F. et Pottier A. (2020), « *Qui émet du CO₂ ? Panorama critique des inégalités écologiques en France* », *Revue de l'OFCE*, 169, mai, p. 73-132.

⁵ Alors que les 10 % les plus riches ont un revenu moyen quatre fois plus élevé que les 50 % les plus pauvres, ils émettent cinq fois plus qu'eux. Voir Chancel L., Piketty T., Saez E. et G. Zucman (2021), *World Inequality Report 2022*, World Inequality Lab, décembre.

⁶ En moyenne, les Français doivent baisser de 3,9 tonnes par tête d'ici 2030, aujourd'hui nous sommes à 8,7 (5 tonnes pour les 50 % les plus pauvres, 9,3 pour 40 % de la classe moyenne, 24,7 pour les 10 % les plus riches). Cela fait donc une moyenne de 4,8 tonnes par tête en 2030, donc une baisse de 0,2 tonnes pour les 50 % les plus pauvres, 4,5 pour les 40 % de la classe moyenne, 19,9 pour les 10 % les plus riches, donc une baisse de $0,2/5 = 4\%$ pour les 50 % les plus pauvres, $4,5/9,3 = 48\%$ pour les 40 % de la classe moyenne, $19,9/24,7 = 81\%$ pour les 10 % les plus riches.

Une répartition équitable de l'effort est en tout état de cause indispensable sans quoi les réformes nécessaires à notre engagement dans la transition environnementale seront très difficiles à accepter socialement et démocratiquement.

2.3. Fin du monde ou fin du mois : la double vulnérabilité

Les transformations sociales induites par la transition environnementale (affectant aussi bien les revenus et la consommation que nos comportements et aspirations) percuteront des inégalités sociales aujourd'hui fortement ressenties dans un contexte de défiance sociale¹ et démocratique (voir Chapitre 2).

La crise des Gilets jaunes, nous l'avons évoquée, illustre en partie ces tensions. Loin de résulter d'un simple refus de payer le coût d'une mesure « environnementale », elle est le reflet d'une multitude de faits sociaux (limitation de vitesse à 80 km/h sur les routes, suppression de l'ISF, revendication d'un référendum d'initiative citoyenne – RIC, etc.) que l'augmentation de la taxe sur les carburants a rendu visibles. La révolte ne venait pas tant d'un déni écologique et d'un refus de payer le prix d'une transition environnementale dont ils ne se sentiraient pas responsables que d'un « ras-le-bol » face à la multiplication des contraintes budgétaires, vécues comme injustes (et notamment le poids de la fiscalité indirecte, la dépendance à la voiture, le coût du logement, etc.²). Cette crise nous rappelle donc à la fois la difficulté à mener des politiques environnementales dans un contexte socialement tendu et économiquement contraint, le coût social de la transition environnementale, et la nécessité absolue de tenir compte et d'analyser les conséquences sociales des politiques de transition.

Mais l'urgence environnementale que nous traversons agit déjà comme caisse de résonance des inégalités sociales.

Tout d'abord, les inégalités de santé, de mortalité et d'espérance de vie en fonction du genre, du niveau d'éducation, de l'origine sociale ou géographique, des conditions de travail et des revenus³ risquent d'être amplifiées par les dégradations de l'environnement⁴ (îlots de chaleur en ville et vulnérabilité liée à la qualité du logement et au coût du rafraîchissement,

¹ Voir par exemple Vivévard L. (2019), « [Interview de Ivain Sainsaulieu – Inégalités sociales et sentiment d'injustice](#) », *Millénaire* 3, 29 novembre.

² Blavier P. (2021), *Gilets jaunes. La révolte des budgets contraints*, Paris, Puf.

³ Blanpain N. (2018), « [Tables de mortalité par niveau de vie](#) », *Insee Résultats*, février.

⁴ Voir France Stratégie (2021), « [Quels défis pour une politique de santé au travail plus soutenable ?](#) », *Les Cahiers des soutenabilités*, n° 4, novembre.

pollutions de l'air, etc.), notamment eu égard à l'apparition d'agents pathogènes du fait du changement climatique¹ dans des régions jusqu'à maintenant exemptes.

Inégalités sociales et inégalités environnementales peuvent en effet se croiser, avec de possibles gradients sociaux face aux nuisances environnementales, à la fois *ex ante* (différentiel d'exposition aux pollutions) et *ex post* (différentiel de vulnérabilité qui fait qu'à un niveau semblable d'exposition à des pollutions et nuisances environnementales, le risque sanitaire encouru par des populations défavorisées socioéconomiquement est plus élevé)². Ainsi, les sources de pollution et les expositions aux risques climatiques n'étant pas réparties de façon homogène sur le territoire, les populations sont exposées de manière très différenciées aux polluants, aux effets toxiques susceptibles d'être combinés (effet « cocktail »). Cette hétérogénéité d'exposition peut se manifester dans des territoires déjà en proie aux tensions sociales (anciennes régions industrielles, grandes métropoles, territoires ruraux notamment).

Enfin, la transition environnementale affectera de manière inégale les individus, la rendant d'autant moins acceptable ou désirable socialement. Les réallocations à venir dans les secteurs touchés par la décarbonation (industrie automobile, transports routiers et aériens, etc.), si elles ne sont pas anticipées, risquent d'engendrer du chômage, notamment dans certains territoires ; la réglementation carbone, la taxe carbone et les prélèvements « verts » pèseront d'autant plus sur les utilisateurs quotidiens d'énergies carbonées, notamment les classes moyennes vivant en milieu rural ou périurbain, alimentant la dialectique fin du mois/fin du monde ; les limites posées à l'étalement urbain augmenteront les inégalités de logement, notamment en portant atteinte à la symbolique de l'accès à la propriété pour une partie de la classe moyenne, en particulier pavillonnaire³ ; etc. Ces nouvelles inégalités feront croître encore davantage le sentiment d'un effort inégalement réparti, certains étant dans l'incapacité de choisir la sobriété (prendre moins leur voiture, se loger en centre-ville pour accéder aux transports en commun, manger bio et local, etc.), d'autres refusant de s'y soumettre à hauteur nécessaire, et cela limitera gravement notre capacité à engager des projets collectifs⁴.

Cette imbrication des enjeux économiques, sociaux et environnementaux rend vaine l'idée de politiques publiques conçues du seul point de vue environnemental. Penser une « sobriété » ou un ralentissement sans accompagnement financier pour les plus modestes

¹ Keucheyan R. (2018), « 2. Financiariser la nature : l'assurance des risques climatiques », *La nature est un champ de bataille. Essai d'écologie politique*, Paris, La Découverte, p. 85-154.

² Voir notamment Emelianoff C. (2006), « [Connaître ou reconnaître les inégalités environnementales ?](#) », *ESO Travaux et documents*, n° 25, décembre, p. 35-43 ; ou Deguen S., Kihal-Talantikite W. et Zmirou-Navier D. (2019), « [Expositions environnementales et inégalités de santé : comment se combinent-elles sur les territoires ?](#) », *Revue d'épidémiologie et de santé publique*, 67(S1), février.

³ Lambert A. (2015), « *Tous propriétaires !* » *L'envers du décor pavillonnaire*, Paris, Le Seuil.

⁴ Voir Pisani-Ferry J. (2021), « [Dans l'optique de la présidentielle 2022, la clarté sur les choix est une légitimité de l'action à venir](#) », *Le Monde*, 21 novembre.

et les « perdants » de la transition environnementale à court terme conduit assurément à une impasse. Mais connaître à l'avance les gagnants et les perdants des prochaines politiques climatiques ne fera pas tout, et il faudra également lever les obstacles économiques, démocratiques, sociaux à leur mise en œuvre. À l'instar des méthodes mobilisées par la « Commission charbon » en Allemagne, il ne suffira sans doute pas d'identifier les freins auxquels seront confrontés les « perdants » des stratégies de transition, mais il faudra aussi associer à leur conception les individus, les entreprises, et les territoires¹.

3. Un changement de paradigme qui interroge les leviers de politiques économiques

Par ailleurs, les besoins de financement de la transition, de grande ampleur, surgissent dans un contexte économique fragile. La crise Covid et son amortissement pèsent sur les finances publiques et ont accru la dette publique française de près de 20 points de PIB, qui figure parmi les plus élevées de la zone euro. Si l'ampleur de ces investissements nécessaires à la transition écologique n'est pas parfaitement quantifiée (en France, elle pourrait atteindre environ 50 milliards d'euros par an, soit deux points de PIB²), la question des leviers de leur financement n'est pas non plus tranchée. Dette, croissance, prélèvements obligatoires, régulation et réglementation de la production et du commerce international, planification des investissements... les choix de politiques économiques ne sont pas neutres sur l'impact de la transition sur notre économie (notamment en termes de niveaux de consommation, niveaux d'investissement, équilibres sectoriels, répartition de l'effort, etc.).

3.1. La dette publique : un levier indispensable dont la mobilisation n'est pas garantie

La crise Covid a montré la possibilité d'agir « quoi qu'il en coûte » devant l'urgence sanitaire et économique : elle a mis en lumière l'importance de la dette publique comme outil d'amortissement et de financement à court terme de l'économie, *a fortiori* dans un contexte de taux exceptionnellement bas favorisant l'endettement à moindre coût.

¹ Moatti S. et Timbeau X. (2021), « [Entretien avec Benoît Leguet – Neutralité carbone : il manque un projet politique](#) », L'Économie politique, n° 89, février, p. 49-61.

² Pour atteindre les objectifs nationaux de la Stratégie nationale bas-carbone (SNBC), dans sa version établie en 2015, l'Ademe et l'OFCE ont estimé que l'investissement annuel supplémentaire devrait se situer entre 43 et 62 milliards d'euros (soit un coût total compris entre 63 et 82 milliards d'euros par an). Nicholas Stern a évalué à environ 2 % du PIB les efforts supplémentaires à accomplir chaque année, soit près de 46 milliards d'euros par an dans le cas de la France (voir Stern N. H. [2007], [The Economics of Climate Change: The Stern Review](#), Cambridge (UK), Cambridge University Press).

La question se pose donc de son utilisation pour financer la transition environnementale (et plus largement les investissements de long terme) et des conditions de sa soutenabilité au regard des impératifs environnementaux (*green bonds*¹, critères ESG des investissements, etc.). Elle se pose d'autant plus que le niveau actuel de la dette publique met l'État français devant un dilemme, entre d'un côté l'impératif d'investissements et la difficile définition et prédiction de ce qu'est une dette « soutenable »², et d'un autre côté le risque d'instabilité financière qu'une nouvelle augmentation de la dette publique pourrait faire peser sur la zone euro, combinée à une remontée des taux. Et ce, dans un contexte de défis multiples : vieillissement de la population, réduction de l'exclusion et des inégalités, et en même temps financement de la transition environnementale à horizon 2030.

Un des seuls obstacles à l'utilisation de la dette publique comme levier d'investissement climatique est probablement la gouvernance budgétaire actuelle (hors situations de crise) de la dette, et plus largement des finances publiques. Aujourd'hui, les traités européens supposent une trajectoire de désendettement incompatible avec l'urgence d'investissements climatiques. La dette publique ne pourra donc prendre en charge les investissements liés à la transition sans révision des règles budgétaires et sans définition d'un régime de transition (cantonnement des investissements climatiques, règles budgétaires séparées, etc.). Cela supposera également un débat sur le rôle et la responsabilité de la Banque centrale dans le financement de la transition³.

La mobilisation de la dette publique comme outil de financement incontournable de la transition écologique est d'autant plus indispensable que nous sommes dans un contexte d'assèchement des revenus fiscaux, et ce en dépit des orientations récentes de la Commission européenne⁴. L'OCDE alerte régulièrement sur l'érosion de la base

¹ Littéralement « obligations vertes », il s'agit d'emprunts obligataires émis sur les marchés financiers (par une entreprise ou une entité publique) pour financer un projet d'investissement contribuant à la transition environnementale.

² Debrun X., Ostry J., Willems T. et Wyplosz C. (2019), « [Public Debt Sustainability](#) », *CEPR Discussion Paper*, n° DP14010, septembre.

³ Voir l'entretien de Christine Lagarde sur France Inter, le 20 janvier 2022 et le rapport de NGFS (2022), [Central Banking and Supervision in the Biosphere...](#), *op. cit.* En matière de prise en compte des risques environnementaux, les banques se limitent à la question du climat. Or, la BCE insiste sur d'autres risques, comme ceux concernant la biodiversité, la pollution et le manque d'eau. Et moins d'une banque sur cinq fait preuve de transparence quant à la méthode prévue et aux critères retenus pour respecter l'objectif de limitation à 1,5 °C de réchauffement climatique prévu par l'Accord de Paris. 75 % des banques ne précisent pas l'impact des risques climatiques et environnementaux sur leur profil de risque, et 60 % s'abstiennent de décrire comment leur stratégie pourrait être affectée par le risque physique ou le risque de transition. Or, les conséquences financières pourraient être sérieuses pour les banques. Voir Banque centrale européenne (2022), [Supervisory Assessment of Institutions' Climate-related and Environmental Risks Disclosures. ECB report on Banks' Progress towards Transparent Disclosure of their Climate-related and Environmental Risk Profiles](#), rapport, mars.

⁴ Commission européenne (2018), « [Imposition de l'économie numérique : la Commission propose de nouvelles mesures pour garantir que toutes les entreprises paient leur juste part d'impôt dans l'UE](#) », communiqué de presse, 21 mars.

d'imposition des États, en partie due à la baisse des taux légaux moyens de l'impôt sur les sociétés depuis plusieurs décennies¹. Un phénomène qui s'est accentué avec la crise économique de 2008 et la numérisation de l'économie, passant d'un taux moyen de 45 % à 20 % selon Gabriel Zucman². La situation des entreprises multinationales du numérique est particulièrement illustratif de cette dérive. Ainsi dès 2016, la Commission européenne a reconnu que l'Irlande avait accordé près de 13 milliards d'euros d'avantages fiscaux indus à Apple³ en permettant à « Apple de se voir appliquer un taux d'imposition effectif sur les sociétés de 1 % sur ses bénéfices européens dès 2003, taux qui a diminué jusqu'à 0,005 % en 2014 ». En 2018, le Commissaire européen aux affaires économiques, Pierre Moscovici, déclarait qu'en Europe les entreprises du numérique sont taxées à 9 % en moyenne contre 23 % pour les entreprises de l'économie traditionnelle⁴.

Or cet assèchement des revenus fiscaux réduit d'autant la capacité des États à financer des dépenses publiques, et fait davantage peser le poids de l'impôt sur les ménages avec pour corollaire un risque fort de fragilisation du consentement à l'impôt. Après plusieurs tentatives avortées au niveau européen, un projet plus large d'impôt mondial sur les multinationales (pas uniquement sur les géants du numérique), a enfin été adopté par près de 136 pays en octobre 2021, ce qui constitue une première étape vers une répartition plus équilibrée de l'impôt, en considérant non plus la présence physique mais les activités et bénéfices réalisés de ces entreprises dans chaque État.

3.2. La croissance, une équation insoutenable

La croissance économique, si elle est utilisée pour injecter chaque année les surplus de production dans la transition environnementale, pourrait naturellement faire passer notre modèle économique productiviste à un modèle « vert » sans effort supplémentaire de la part des finances publiques. Mais la baisse régulière de la croissance du PIB depuis une trentaine d'années (en moyenne, la croissance annuelle française était de 2,4 % dans les années 1980, contre 0,6 % dans les années 2010) nous empêche d'y espérer le remède miracle.

Plus encore, la croissance économique, trop dépendante de l'extraction des ressources⁵, est au cœur d'un conflit de soutenabilités, économiques et environnementales. Entre 1970 et 2017, l'extraction annuelle de matières au niveau mondial a triplé, passant de 27 à

¹ OCDE (2020), *Statistiques de l'impôt sur les sociétés*, 2^e éd., Paris, Éditions de l'OCDE.

² Vaudano M., Baruch J. et Michel A. (2021), « [OpenLux : L'harmonisation fiscale est le grand impensé de la construction européenne – Entretien avec Gabriel Zucman](#) », *Le Monde*, 10 février.

³ Commission européenne (2016), « [Aides d'État : l'Irlande a accordé 13 milliards d'euros d'avantages fiscaux illégaux à Apple](#) », communiqué de presse, 30 août.

⁴ Turcan M. (2018), « [L'Europe a trouvé le moyen de faire payer leurs impôts aux GAFA](#) », *Capital*, 8 mars.

⁵ Voir la séance 3 « [Les ressources au prisme des soutenabilités](#) » du cycle 2 du séminaire « Soutenabilités » (23 septembre 2021).

92 milliards de tonnes, et continue d'augmenter à l'heure actuelle¹. En conséquence, notre consommation de ressources a augmenté dans tous les secteurs. Depuis 1970, celle de métaux a crû de 2,7 % par an (construction, infrastructures, terres rares utiles au numérique, etc.), les minéraux non métalliques (sable, gravier, argile) de 9 à 44 milliards de tonnes par an, les prélèvements de biomasse agricole et forestière de 9 à 24 milliards de tonnes par an (récolte, pâturage), tandis que les prélèvements d'eau (agriculture, industrie) ont augmenté de 2 500 à 3 900 km³ chaque année. À noter que la consommation annuelle de combustibles fossiles (charbon, pétrole, gaz naturel) a augmenté sur la période (de 6 milliards de tonnes à 15 milliards), même si leur part dans l'extraction totale au niveau mondial a diminué de 23 % en 1970 à 16 % en 2017.

Or, cette consommation croissante de ressources est source de pressions environnementales accrues et insoutenables. En effet, entre 1970 et 2020, l'extraction annuelle mondiale des ressources (biomasse, combustibles, minéraux) a été multipliée par trois, passant de 27 à 92 milliards de tonnes selon le GIER (Groupe international d'experts sur les ressources). Cette extraction explique directement plus de 90 % de la perte de biodiversité et du stress hydrique à travers le monde, ainsi qu'environ la moitié des émissions de gaz à effet de serre (sans prise en compte des impacts climatiques liés à l'utilisation des terres)². La production alimentaire représente une part notable des émissions de GES d'origine anthropique. À régimes alimentaires inchangés, du fait de la croissance démographique, les GES imputables à la consommation alimentaire mondiale augmenteraient de 80 % à horizon 2050³.

L'évolution de l'épargne nette ajustée, indicateur de l'Insee permettant d'observer l'évolution de la croissance du capital physique (les biens de production) ajustée de l'évolution du capital humain (compétences des individus) et naturel (ressources naturelles)⁴, témoigne de l'insoutenabilité de nos modes de production et de consommation. Selon cet indicateur, la France, comme la moyenne mondiale, se situerait dans une zone de non-soutenabilité de son modèle de développement de façon quasiment continue depuis les années 1990 (Figure 1)⁵, les coûts de réparation de la perte du capital naturel dépassant l'augmentation des revenus.

¹ Les données chiffrées présentées ici sont issues du rapport *Global Resources Outlook 2019: Natural Resources for the Future We Want* des Nations unies, élaboré par le Panel international des ressources, regroupant 40 experts internationaux mandatés par le PNUÉ (Programme des Nations unies pour l'environnement).

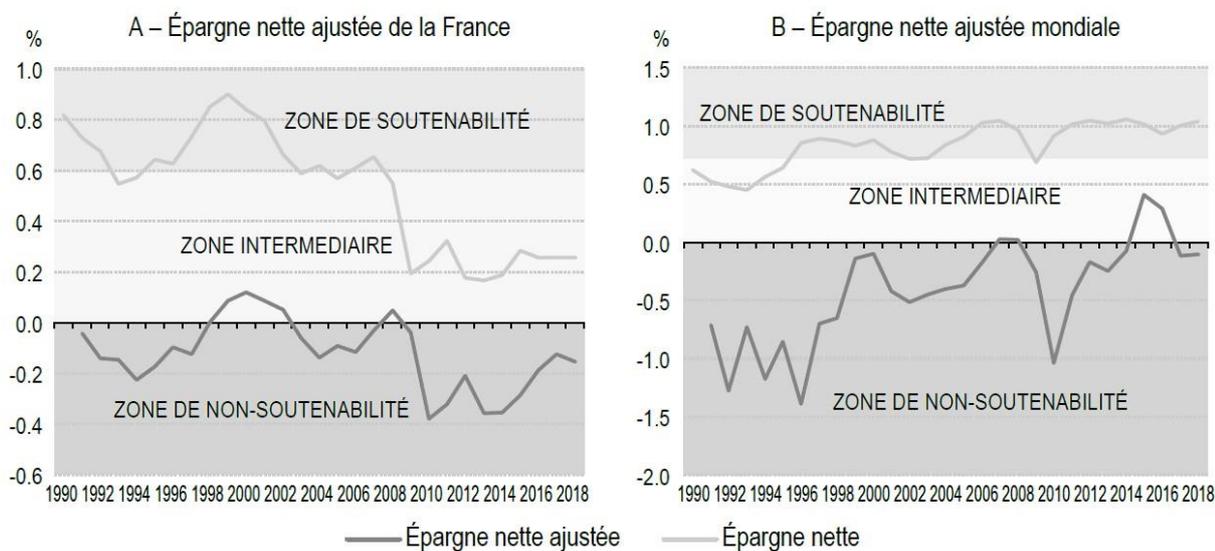
² *Ibid.*

³ Voir Institut des ressources mondiales (2016), *Shifting Diets for a Sustainable Food Future: Creating a Sustainable Food Future*, rapport, avril.

⁴ Voir la séance 2.3 « *Quelle comptabilité pour un "après" soutenable – ou comment mesurer ce qui compte vraiment ?* » du cycle 1 du séminaire « Soutenabilités » (19 juin 2020).

⁵ Voir Germain J-M. et Lellouch T. (2020), « *Coût social du réchauffement climatique et indicateurs de soutenabilité : les enseignements d'une application à la France* », *Économie et Statistique*, n° 517-518-519, octobre, p. 81-102.

Figure 1 – Épargne nette nationale et mondiale ajustée, en % du PIB



Lecture : les différentes zones s'appliquent à la courbe d'épargne nette ajustée. La zone de soutenabilité correspond en moyenne à une zone d'accroissement simultanée du capital naturel et du capital physique (soutenabilité forte et faible). Dans la zone de non-soutenabilité, d'une part le capital naturel baisse, et d'autre part les coûts de réparation sont supérieurs à l'augmentation des revenus (non-soutenabilité forte et faible). Dans la zone intermédiaire, l'épargne nette ajustée est positive mais en-deçà de la valeur moyenne de l'épargne nette – cela signifie que le capital naturel est globalement en baisse (soutenabilité faible mais non forte). En France, l'épargne nette représente 0,27 % du PIB en 2018, contre -0,2 % pour l'épargne nette ajustée ; ainsi, l'épargne nette ajustée du capital naturel n'est pas soutenable.

Source : Germain J.-M. et Lellouch L. (2020), « *Coût social du réchauffement climatique et indicateurs de soutenabilité : les enseignements d'une application à la France* », Économie et Statistique, n° 517-518-519, p. 103, d'après les données du World Bank Data

Il semble donc difficile de trouver dans la croissance telle que nous la connaissons le remède au financement de la transition environnementale et à la résilience de notre système, alors même que, dans son contenu actuel, elle en constitue le frein majeur et que les gains qu'elle a générés depuis plusieurs décennies ne sont plus au rendez-vous.

Pourtant, parce qu'elles ont été une source essentielle de progrès, les politiques de croissance et de développement demeurent peu questionnées¹. La crise Covid et la gestion de la pandémie ont ainsi illustré la difficulté à questionner un modèle économique focalisé sur la croissance du PIB, alors même qu'elles contribuaient à en révéler des défaillances systémiques² (interdépendance de crises de natures très variées, vulnérabilité de nos chaînes de valeur, propagation et diffusion des chocs idiosyncratiques, faibles capacités d'anticipation,

¹ Voir Villalba B. (2021), *Les collapsologues et leurs ennemis*, Paris, Le Pommier.

² Le 12 mars 2020, le président de la République Emmanuel Macron, dans son *Adresse aux Français*, appelait à « interroger notre modèle de développement dans lequel s'est engagé notre monde depuis des décennies et qui dévoile ses failles au grand jour ».

etc.). La réponse à la crise a plutôt rappelé la tendance spontanée à espérer le « retour à la croissance » pour soutenir l'emploi et les revenus des ménages, sans interroger la soutenabilité économique et sociale de la relance et de la dette écologique associée.

3.3. Les incertitudes du découplage absolu

On le voit, la perpétuation de la croissance, dans son modèle productiviste et son contenu actuel, ne peut résoudre l'équation de la transition. La soutenabilité environnementale pourrait-elle être atteinte par le découplage entre la croissance et l'énergie d'une part, entre la croissance et la matière d'autre part ? Si on parvenait à limiter l'usage des ressources (et donc à déconnecter la croissance économique des pressions sur les ressources et la biosphère) et à décarboner notre production et notre consommation (industrielle, alimentaire, etc.) grâce à l'innovation technologique, la croissance « verte » pourrait-elle être une source majeure de financement de la transition¹ ?

Innovations vertes ?

L'innovation verte est d'ores et déjà une réalité² : le prix des panneaux photovoltaïques été divisé par huit en dix ans, les technologies vertes commencent à être rentables, notamment grâce à des politiques publiques bien calibrées (normes, fiscalité carbone, subventions, investissements climat dans le plan de relance, etc.), et les innovations bas carbone sont d'autant plus florissantes que le prix du pétrole augmente. La baisse des émissions de gaz à effet de serre, en France comme dans d'autres pays européens, montre qu'un découplage relatif est possible. Cependant, plusieurs écueils assombrissent le scénario d'un découplage absolu et durable entre la croissance qu'apportent ces innovations et les dommages environnementaux qu'ils engendrent, et maintiennent la « croissance verte » en conflit avec la soutenabilité environnementale³.

Tout d'abord, ces innovations sont lentes et incertaines, et ne permettent pas à elles seules de décarboner notre économie dans le calendrier imparti, à la fois fixé par nos engagements internationaux mais surtout par les limites de la biosphère et l'inertie du système Terre : la trajectoire d'émissions et les « effets cliquets » ayant un impact beaucoup plus important pour le changement climatique que le point d'arrivée⁴, que celui-ci soit fixé en 2030 ou en 2050. Cela implique, par exemple, de ne pas compter dans la

¹ Voir notamment le discours d'Emmanuel Macron du 12 octobre 2021 dans le cadre du plan « France 2030 », ou celui de Bill Gates en amont de la COP 26.

² Voir notamment l'intervention de Matthieu Glachant (« [Synthèse des échanges](#) », p. 2) lors de la séance 3 « [Les ressources au prisme des soutenabilités](#) » du cycle 2 du séminaire « Soutenabilités » (23 septembre 2021).

³ Cohen M. et Grandjean A. (2022), « [PIB, croissance et limites planétaires](#) », *The Other Economy*, 10 mars.

⁴ Voir le rapport du Giec (2022), [Climate Change 2022: Mitigation of Climate Change](#), *op. cit.*, ou le scénario 4 de l'Ademe (2021), [Transition\(s\) 2050...](#), *op. cit.*

prochaine décennie sur l'avion à hydrogène pour décarboner le secteur aérien selon l'objectif fixé dans nos engagements ; en effet, cette technologie ne sera prête au mieux qu'en 2035, alors qu'il nous faut baisser nos émissions de 5 % par an à cet horizon pour respecter nos engagements. Il est donc inévitable de faire appel, en attendant, à une grande part de sobriété (notamment via la réduction drastique des déplacements en avion, *a fortiori* des courts et moyens courriers).

Ce besoin de temps pour les technologies vertes s'explique très bien par le rythme de diffusion des techniques, qui est un obstacle structurel à la croissance verte et au découplage absolu dans le délai qui nous est imparti : historiquement, la transition énergétique ne s'est jamais traduite par une substitution franche entre les différentes sources d'énergie mais par une utilisation progressive de la nouvelle source d'énergie, pas forcément au détriment des précédentes. Ainsi, la révolution industrielle ne substitue pas le charbon au bois, mais consomme toujours plus de bois, même après l'arrivée du charbon ; entre 1950 et 2010, sur soixante-cinq matières premières, seulement cinq ont été moins consommées dans le monde (dont le mercure, l'amiante et le thallium)¹. L'enjeu de l'innovation verte est donc d'opérer une transition par substitution d'une énergie à une autre, alors que nous n'y sommes jamais parvenus jusqu'à présent. De même, les technologies de stockage géologiques du CO₂² sont loin d'être disponibles, demanderont beaucoup de temps de mise en œuvre et n'auront pas permis de diminuer les émissions de gaz à effet de serre pendant ce temps.

Ensuite, l'innovation verte demande une quantité importante de ressources, à l'opposé donc des exigences de la transition environnementale et du découplage absolu nécessaire entre croissance et matière. Si la transition environnementale (et non seulement énergétique) exige que 90 % des réserves de charbon et 60 % des réserves de pétrole et de gaz connues restent dans le sol pour tenir l'Accord de Paris, la croissance verte, aujourd'hui portée dans nos « imaginaires du progrès » par le numérique ou l'écoconstruction notamment, n'a rien de dématérialisé³. En effet, à l'échelle mondiale, un consensus semble se dégager pour estimer le niveau actuel de l'empreinte environnementale du numérique entre 3 % à 4 % de la part des émissions mondiales de GES (entre 1 000 et 2 000 millions tCO₂eq)⁴ et une croissance de cette empreinte de 6 % par an. La fabrication des terminaux d'objets connectés des utilisateurs représente entre deux-tiers et trois-quarts des impacts environnementaux du numérique au niveau mondial. En France, les récents travaux conduits par l'Ademe et l'Arcep estiment que l'empreinte carbone du numérique serait plus

¹ Voir l'intervention de Jean-Baptiste Fressoz lors de la séance 1 « Concepts et terrains » du cycle 1 du séminaire « Soutenabilités » (10 mars 2020).

² Voir le scénario 4 de l'Ademe (2021), *Transition(s) 2050...*, *op. cit.*

³ Voir Pitron G. (2021), « *Quand le numérique détruit la planète* », *Le Monde diplomatique*, octobre.

⁴ Freitag C., Berners-Lee M., Widdicks K. *et al.* (2021), « *The climate impact of ICT: A review of estimates, trends and regulations* », université de Lancaster, février.

importante que le secteur des déchets¹. Il en va de même pour les solutions de substitution, à l'instar du nucléaire ou de l'écoconstruction² notamment en bois (car douze fois plus isolant que le béton), mais dont les ressources forestières seront insuffisantes à ampleur de construction constante, de la même manière qu'elles l'étaient déjà à l'époque de l'invention du ciment et de l'acier comme matériau de substitution.

Sobriété

Tout ceci nous amène à l'impossibilité, pour réussir la transition environnementale, de tout miser sur la croissance économique, y compris verte et décarbonée à moyen terme : d'une part parce que l'innovation ne permet pas le découplage (qui arriverait trop tard, ou de manière insuffisante, ce qui est un pari trop risqué), d'autre part parce que le découplage ne suffit pas. En effet, la réflexion sur les voies alternatives – ou complémentaires selon les modèles –, allant du « techno-discernement »³ (ou *low tech*), qui appelle à repenser la consommation de ressources en lien avec la notion d'utilité, à la sobriété, est devenue incontournable. Il n'est d'ailleurs pas anodin que les scénarios de transition environnementale de l'Ademe⁴ comportent tous une part de sobriété : le découplage restera un mirage si innovation verte et sobriété ne vont pas de pair (Encadré 2). Notre changement de modèle de croissance devra s'accompagner d'une réflexion sur nos besoins et sur nos consommations : ainsi, le secteur de la santé en France n'atteindra que 52 % de réduction des gaz à effet de serre à horizon 2050 (sur 80 % exigés par l'Accord de Paris), sans réflexion sur la prévention et les besoins de santé⁵.

Cette approche par la sobriété suppose une hiérarchisation des besoins que les ressources peuvent satisfaire⁶ : la crise environnementale que nous traversons est parfois décrite comme une crise des besoins, générés par nos sociétés modernes et par l'imaginaire de progrès qui leur est associé, et inadaptés aux ressources disponibles et à une trajectoire soutenable de notre modèle économique. Elle implique en tout état de cause – nous y reviendrons – des transformations de nos imaginaires collectifs. Cette exigence de sobriété et de révision des besoins entre en effet en conflit avec la notion de « progrès » et potentiellement celle de « progrès social ». Elle apparaît à beaucoup comme un synonyme de retour en arrière difficilement acceptable, sur le plan démocratique ou social, et qui nous

¹ Ademe et Arcep (2022), *Évaluation de l'impact environnemental du numérique en France et analyse prospective*, t. I, *État des lieux et pistes d'action*, rapport, janvier.

² Voir l'intervention de Philippe Bihoux (« [Synthèse des échanges](#) », p. 1-2) lors de la séance 3 « [Les ressources au prisme des soutenabilités](#) » du cycle 2 du séminaire « Soutenabilités » (23 septembre 2021).

³ *Ibid.*

⁴ Ademe (2021), *Transition(s) 2050...*, *op. cit.*

⁵ Voir The Shift Project (2021), *Décarboner la santé pour soigner durablement*, rapport, novembre.

⁶ Voir l'intervention de Ramzig Keucheyan (« [Synthèse des échanges](#) », p. 3) lors de la séance 3 « [Les ressources au prisme des soutenabilités](#) » du cycle 2 du séminaire « Soutenabilités » (23 septembre 2021).

place à nouveau face à un conflit de soutenabilités, cette fois-ci entre la soutenabilité sociale et la soutenabilité environnementale de notre modèle économique.

Encadré 2 – Les scénarios de l'Ademe¹

L'Ademe a souhaité soumettre au débat quatre chemins « types » cohérents qui présentent de manière volontairement contrastée des options économiques, techniques et de société pour atteindre la neutralité carbone en 2050. Imaginés pour la France métropolitaine, ils reposent sur les mêmes données macroéconomiques, démographiques et d'évolution climatique (+2,1 °C en 2100). Cependant, ils empruntent des voies distinctes et correspondent à des choix de société différents.

Scénario 1 : Génération frugale. Ce scénario privilégie des transformations importantes dans les façons de se déplacer, de se chauffer, de s'alimenter ou encore d'acheter afin d'atteindre la neutralité carbone sans impliquer de technologies de captage et stockage de carbone, qui restent non éprouvées et incertaines à grande échelle.

Scénario 2 : Coopérations territoriales. Ce scénario vise la neutralité carbone à travers l'évolution progressive du système économique vers une voie durable alliant sobriété et efficacité. Il s'appuie sur une transformation de la société dans le cadre d'une gouvernance partagée et de coopérations territoriales.

Scénario 3 : Technologies vertes. Ce troisième scénario s'appuie sur le développement technologique pour répondre aux défis environnementaux plutôt que sur les changements de comportements vers plus de sobriété.

Scénario 4 : Pari réparateur. Le quatrième scénario mise sur la capacité de la société à gérer, voire à réparer les systèmes sociaux et écologiques avec plus de ressources matérielles et financières.

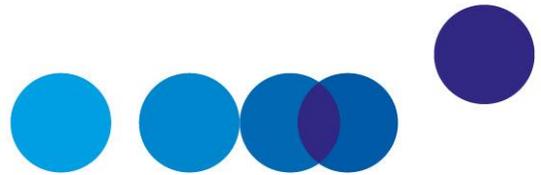
Compte tenu des incertitudes du découplage absolu, la voie à suivre devra combiner ces deux options : des technologies plus respectueuses de nos limites et un changement de nos usages plus économes en ressources et davantage axés sur nos besoins essentiels.

Se projeter dans un monde conforme à nos engagements et intégrant les limites planétaires signifie se projeter dans un monde où les « règles du jeu » ont fortement changé, et où les indicateurs et les outils doivent être profondément remaniés, car on ne pourra pas penser ce nouveau monde avec nos anciennes notions, nos anciennes mesures, nos anciennes règles.

¹ Ademe (2021), *Transition(s) 2050...*, op. cit.



Impératifs de la préservation de l’habitabilité de l’ensemble de la planète ; exigences de la réduction d’inégalités sociales que les effets du changement climatique mais aussi les politiques mises en œuvre pour les combattre pourraient renforcer ; adaptation aux bouleversements démographiques – vieillissement, migrations – qui pèsent sur la soutenabilité de notre modèle social ; anticipation des tensions, voire des crises (géo)politiques internationales qui peuvent, on le voit évidemment avec la situation ukrainienne, entrer en interaction avec ces différents phénomènes... Chacun de ces défis qui s’inscrivent dans le temps long, pris individuellement, est déjà gigantesque. Or, comme on l’a vu, non seulement ils sont interdépendants, mais les tentatives de les affronter elles-mêmes sont susceptibles d’amplifier l’insoutenabilité de certaines trajectoires, sociales, économiques, environnementales en cherchant à en redresser d’autres. Ainsi, en est-il du financement même de la transition, gagé sur un modèle de développement dont la durabilité est toujours plus incertaine et source de tensions. La mobilisation des leviers traditionnels des politiques publiques (dette, croissance, prélèvements obligatoires, réglementation, etc.) paraît dans ce contexte impuissante à dénouer ces « conflits de soutenabilités » et à conjurer l’épuisement – épuisement de nos ressources, de nos modèles de développement, mais aussi de nos démocraties. Sortir ce qui apparaît de plus en plus clairement comme une impasse, changer de modèle de développement et de progrès, pour exercer moins de pressions irréversibles sur notre environnement et privilégier la préservation, ou mieux l’accroissement, du bien-être des générations futures nécessite une réflexion collective sur nos besoins collectifs et individuels et sur nos priorités. Mais comment définir et prioriser ces besoins ? Comment garantir l’équité et la justice dans la répartition de ces efforts ? Et surtout, comment engager ces transformations majeures dans un contexte de très grande défiance démocratique ?



CHAPITRE 2

IMPUISSANCES DÉMOCRATIQUES

Introduction – Une souveraineté contrainte

Les immenses défis qui sont devant nous apparaissent d'autant plus difficiles à relever que la maîtrise de notre destinée commune semble parfois échapper aux citoyens. Les inquiétudes sur la soutenabilité de nos modèles économique et social, les fragilités et les inégalités, réelles et perçues, qu'aggrave la crise environnementale, mettent en effet sous tension la démocratie en contribuant à miner l'adhésion au contrat social et politique. Elles constituent l'un des moteurs d'une très forte défiance à l'égard des institutions politiques, particulièrement préjudiciable au moment où la réorientation de notre modèle de développement et la recherche de nouvelles articulations entre l'action individuelle et l'action collective nécessiteraient une forte mobilisation et l'engagement du corps social. La souveraineté, entendue à la fois comme pouvoir d'agir et de décider « du peuple » – que celui-ci l'exerce directement ou par l'intermédiaire de ses représentants élus¹ – et comme autodétermination nationale, s'exerce toujours dans un complexe jeu d'interdépendances à l'échelle mondiale comme européenne. La crise Covid – dans ses dimensions épidémiologiques, sanitaires comme économiques – et plus récemment la crise ukrainienne, sont venues douloureusement en rappeler les contraintes. L'invasion de l'Ukraine par la Russie a jeté une lumière crue sur notre dépendance énergétique et sur la fragilité du système alimentaire mondial. Le blocage des ports de l'Ukraine et de la Russie, grandes exportatrices de céréales, bouleverse les marchés des matières premières et accélère la hausse des prix de l'alimentation, déjà en cours dans le contexte de reprise post-Covid. Dans le même temps, l'Europe réalise qu'elle dépend pour partie des engrais produits à partir du gaz russe ou des phosphates biélorusses et mesure les risques associés à son insuffisante souveraineté alimentaire comme à sa dépendance aux intrants produits à l'étranger et à des sources d'énergies fossiles.

¹ Déclaration des droits de l'Homme et du Citoyen, article 3 de la Constitution de 1958.

La globalisation des marchés et des échanges commerciaux, l'intégration européenne, les engagements internationaux et européens (voir Chapitre 1) mais aussi, à l'autre bout de l'échelle, la décentralisation des compétences – et des conflits – liés aux enjeux de soutenabilités (voir Chapitre 4) constituent autant de phénomènes bien connus qui viennent concurrencer la prééminence de la souveraineté de l'État et encadrer les marges de manœuvre dont il dispose. Ils contribuent à un sentiment d'impuissance face à des acteurs économiques¹ aux moyens et au poids économique parfois colossaux², à la multiplication de normes qui paraissent pour certains s'imposer « de Bruxelles »³, et parfois constituer des injonctions contradictoires (voir Chapitre 6), voire d'un sentiment d'injustice face à la maigre contribution des acteurs transnationaux et mobiles aux efforts collectifs et aux liens distendus entre le monde de l'entreprise et la notion d'intérêt général national.

Mais la « mondialisation » n'est pas seulement le fait de circuits et d'acteurs économiques. Les impératifs de la préservation des « bien communs mondiaux » – l'environnement, l'eau, la santé, la biodiversité, le climat – rendent aussi nécessaire le dépassement d'une vision étroite de la souveraineté dans le cadre d'une régulation internationale au service des générations présentes comme futures. Le fonctionnement de notre système alimentaire, à l'échelle internationale, européenne comme nationale, en illustre à la fois la complexité et la nécessité. À l'échelle mondiale, la production agricole repose en effet sur des acteurs interconnectés au niveau de territoires spécialisés. Par exemple, l'Amérique du Sud produit les aliments pour le bétail élevé en Europe ou en Amérique du Nord, ce qui limite la disponibilité des terres pour les populations sud-américaines et impacte leur autosuffisance alimentaire. En France, l'élevage intensif se concentre dans l'ouest du pays, alors que les productions végétales se situent en Île-de-France et dans l'Est, ce qui conduit à des ruptures

¹ Près de 40 % des salariés français sont employés par une entreprise multinationale (française ou étrangère), dont 11 % (soit environ 2 millions de personnes) par une entreprise multinationale étrangère : voir Casarotti A. (2018), « [En 2016, en France, 1,8 million d'emplois dans les entreprises sous contrôle étranger](#) », *Insee Focus*, n° 137, décembre.

² Voir à titre d'illustration les conclusions du comité Stigler : « Les plateformes numériques sont des acteurs politiques de puissance unique. Ils réunissent 5 caractéristiques clés qui présentent des risques majeurs pour leur contrôle démocratique : • l'argent leur pouvoir économique est immense • les médias : ils sont des médias ou sont les points d'accès (unique) aux médias • complexité : leur taille, leur complexité, opacité rendent l'élaboration d'outils réglementaires et de contrôle difficiles • la connectivité : l'accessibilité, leur succès auprès des consommateurs et le nombre de leurs utilisateurs, rendent difficile toute tentative de contestation à leur égard » (Stigler Committee on Digital Platforms [2019], [Final Report](#), septembre).

³ Le « poids » réel des normes européennes et leur impact sur la législation nationale est difficile à quantifier de manière précise. En 2014, l'institut Jacques Delors estimait qu'environ 20 % des lois nationales étaient d'origine communautaire et rappelait que les normes européennes sont d'abord de portée réglementaires (pour le trois quarts des directives) et ont une portée sectorielle très variable (concernent surtout les secteurs de l'agriculture, services financiers, environnement etc.). De plus, elles ne « s'imposent » pas mais sont co-construites par des institutions démocratiques (Parlement européen ou Conseil des ministres représentant les États européens) et pour les directives font l'objet de lois de transposition votées par les Parlements nationaux. Voir institut Jacques Delors (2014), « [L'UE et ses normes : prison des peuples ou cages à poules ?](#) », Policy Paper, n° 112, mai.

dans les cycles du carbone et du phosphore. Cette hyperspécialisation territoriale limite la résilience globale du système alimentaire et renforce les pressions sur l'environnement.

En outre, la déconnexion entre les actions de chacun et leurs conséquences, vertueuses ou nuisibles, constitue à cet égard un redoutable défi. En effet, dans la mesure où les émissions de gaz à effet de serre de chacun ont le même impact global, d'où qu'elles proviennent, le comportement vertueux de tel ou tel acteur qui réduit ses propres émissions ne lui apporte en lui-même aucun bienfait spécifique comparé aux efforts que cela nécessite. Cette caractéristique renforce l'attractivité des attitudes de « passager clandestin », comptant sur les efforts des autres pour atteindre les objectifs globaux, que peuvent adopter aussi bien des États dans des stratégies non coopératives que des entreprises ou des individus. Elle brouille les responsabilités et fait douter de la possibilité même d'une action collective convergente.

Les contraintes qui s'exercent sur la souveraineté tendent ainsi à interroger les capacités réelles de la volonté générale à transformer le monde, et de celles de l'État à mettre en œuvre des orientations qui résulteraient de l'expression des préférences collectives. L'action collective en est doublement entravée : d'une part, par la difficulté intrinsèque que rencontrent les démocraties face aux enjeux de long terme ; d'autre part, par le niveau de défiance qui pèse aujourd'hui sur nombre d'institutions.

1. La difficile démocratisation du temps long

Le sentiment de déprise, d'impuissance démocratique, que peuvent alimenter les pressions sur la souveraineté se nourrit également de facteurs plus endogènes. La difficulté – ne serait-ce que d'un point de vue cognitif – à intégrer dans l'exercice démocratique le temps long, la complexité des enjeux et la dépendance aux chemins sociotechniques est en effet redoutable. Elle est susceptible de contribuer au désinvestissement et au désintérêt pour la chose publique en rétrécissant les marges de manœuvre politiques et l'éventail des choix possibles perçus.

1.1. « OK, boomer ! » : une surdité à l'égard des générations futures

La trahison de Jefferson

« OK, boomer ! » : interjetée en pleine séance parlementaire par la jeune députée écologiste néo-zélandaise Chloé Swarbrick en 2019, l'expression a depuis fait florès¹. Elle vise en réalité moins la génération des *baby-boomers stricto sensu* (nés à la fin de la

¹ Elle était employée, moins massivement, sur les réseaux sociaux en particulier depuis plusieurs années.

Seconde Guerre mondiale et pendant le début des Trente Glorieuses) que les comportements et attitudes qui lui sont accolés – à tort ou à raison – dans les représentations collectives.

L'individualisme, le court-termisme, le déni de la réalité ou de l'ampleur des crises environnementales, une forte résistance au changement ou le techno-solutionnisme constitueraient l'héritage d'une génération qui a mieux vécu que les précédentes et dont les perspectives étaient meilleures que pour celle qui l'a précédé mais aussi, pour la première fois, pour celle qui lui a succédé. Le comportement collectif ici pointé – et dont il n'est d'ailleurs pas dit que les plus jeunes en soient exempts – est celui qui consiste à « tirer des traites » sur l'avenir en contractant des dettes insoutenables.

Si la terre « appartient aux vivants » et non aux morts, comme l'écrivait Thomas Jefferson, ils n'en disposent qu'« en usufruit ». Aucun homme ne devrait donc « obliger les terres qu'il occupait, ou les personnes qui lui succéderont dans cette occupation, au paiement de dettes contractées par lui¹ ». À défaut, prévenait le rédacteur de la Déclaration d'indépendance des États-Unis, « il pourrait, pendant sa propre vie, consommer l'usufruit des terres pour plusieurs générations à venir, et alors les terres appartiendraient aux morts, et non aux vivants, ce qui serait l'opposé de notre principe² ».

Obligés, nous le sommes déjà, de fait. La trajectoire climatique comme l'effondrement de la biodiversité constatés aujourd'hui sont les conséquences – le plus souvent indirectes et non anticipées – d'actions entreprises il y a plusieurs générations. Mais pour alléger le poids de ces dettes, pour le maintenir dans des limites soutenables, il faudrait être capable d'intégrer le souci des générations futures – en partie déjà nées d'ailleurs – dans le fonctionnement de nos démocraties³.

La « myopie » démocratique

Si les régimes démocratiques ont du mal à intégrer le souci du long terme dans leur fonctionnement, ce n'est pas – ou pas essentiellement – en raison d'un défaut de caractère ou d'une incapacité supposée des hommes et femmes politiques à se projeter au delà des immédiates échéances électorales ou de la pression sondagière. Si nous peinons à adopter des textes qui enjambent les limites d'une législature, c'est bien sûr en raison de la temporalité propre aux élections, mais, comme le souligne Pierre Rosanvallon, les

¹ Cette citation n'est évidemment pas à prendre au pied de la lettre, l'endettement est tout à fait légitime quand il se traduit par l'accroissement de l'actif à disposition des générations futures.

² Jefferson T. (2006), *Écrits politiques*, trad. G. Dréan, Paris, Les Belles Lettres, coll. « Bibliothèque classique de la liberté ». On trouve la même idée dans la citation apocryphe d'Antoine de Saint-Exupéry : « Nous n'héritons pas de la terre de nos ancêtres, nous l'empruntons à nos enfants. »

³ Par exemple, lors du financement d'infrastructures dont la durée de vie dépasse l'horizon d'une génération, ou lors des réformes des retraites.

causes en sont d'abord structurelles et leurs racines sont profondes¹. La tendance des démocraties au court-termisme, à la « préférence pour le présent » est redoutée ou dénoncée dès la Révolution française² : en s'instituant contre le poids de la tradition et du passé, d'une part, et en sécularisant l'horizon de l'action collective, d'autre part, les démocraties rompent en effet une chaîne du temps qui relie les sociétés à leur avenir. Le temps de la démocratie n'est plus celui du salut, de l'espérance lointaine. Il est borné par l'expression de la volonté générale qui ne saurait « se donner des chaînes pour l'avenir³ » et ce d'autant moins qu'il n'existe pas d'acteur social et politique qui s'appellerait « humanité » ou « génération future » et dont la volonté serait mobilisable politiquement pour protéger les intérêts du futur face aux intérêts et aux désirs du présent.

Les démocraties ont ainsi pu être décrites comme « temporellement dysfonctionnelles »⁴, victimes d'une forme « d'infirmité congénitale », de « myopie » qui les rendrait aussi incapables de protéger, sur la longue durée, le patrimoine naturel que de réagir efficacement à l'urgence.

Le court-termisme : une pente naturelle

En outre, et de façon plus prosaïque, la projection des préférences collectives dans un futur par nature indéterminé est un exercice intellectuellement extrêmement difficile à mener, en particulier dans les temporalités politiques et médiatiques raccourcies et simplificatrices qui sont les nôtres.

La préférence pour le présent se conçoit aisément⁵. Le présent est certain⁶, l'avenir ne l'est pas. La part d'arbitraire nécessairement attachée à la valeur attribuée à l'avenir⁷ peut conduire à la sous-estimer, voire à la nier totalement. Comment appréhender, à l'échelle du temps démocratique – et même du temps humain –, des durées comme celles, par exemple, relatives aux infrastructures de l'énergie nucléaire : des développements industriels se déroulant sur plusieurs décennies, des réacteurs pouvant produire de

¹ Rosanvallon P. (2014), « La démocratie et la gestion du long terme », in Rosanvallon P. (dir.), *Science et démocratie*, Paris, Odile Jacob, p. 299-313.

² Condorcet souhaitait par exemple retirer les finances publiques des mains du pouvoir exécutif pour en éviter les « errements ». Voir Rosanvallon P. (2014), « La démocratie et la gestion du long terme », *op. cit.*

³ Rousseau J.-J., *Le Contrat social*, cité in *ibid.*

⁴ *Ibid.*

⁵ Sans même recourir aux explications neuroscientifiques par le fonctionnement physiologique du cerveau et le rôle attribué au striatum qui fleurissent aujourd'hui. Voir notamment le succès de l'ouvrage de Bohler S. (2019), *Le Bug humain. Pourquoi notre cerveau nous pousse à détruire la planète et comment l'en empêcher*, Paris, Robert Laffont.

⁶ Même s'il ne l'est pas pour tous, nous y reviendrons.

⁷ Les travaux des économistes ont montré sur ce point l'importance que revêtait le choix des taux d'actualisation. Voir par exemple Godard O. (2017), « [Climat et générations futures. Un examen critique du débat académique suscité par le Rapport Stern](#) », *Cahiers du CNRS – École polytechnique*, n° 2007-13, juillet.

l'électricité pendant plus d'un demi-siècle, et des déchets actifs pendant plusieurs siècles, voire plusieurs millénaires ? Un projet d'enfouissement profond de déchets nucléaires tel que CIGEO est conçu pour être en « exploitation » jusqu'en 2140 ou 2150. Pour prendre la mesure d'une telle durée, on peut rappeler que les 120 dernières années ont connu trois changements de régime, plusieurs crises économiques majeures et deux guerres mondiales, dont l'une a ravagé le territoire sur lequel sera implanté le site d'enfouissement et l'autre s'est accompagnée d'un effondrement politique radical.

De l'indétermination du futur à son absence de matérialité, de réalité, il n'y a qu'un pas d'autant plus franchi que les conséquences des actions collectives et individuelles paraissent éloignées, dans le temps et dans l'espace, des enjeux de la vie quotidienne. Le fait que le lien entre les émissions de gaz à effet de serre (GES) émises par une génération et les impacts du changement climatique qui seront subis par cette même génération ne soit pas clairement perceptible est à ce titre un frein majeur à l'action. Il n'existe pas non plus, on l'a dit, de lien direct entre les émissions de GES émises sur un territoire et les impacts du changement climatique sur ce territoire. Les conséquences de nos actions ici peuvent affecter prioritairement des espaces très lointains, mettant ainsi au défi la charge de la preuve et notre responsabilité. Comment concevoir que l'extinction d'une espèce de rhinocéros, de tigre ou de dauphin à l'autre bout du monde soit la conséquence de nos modes vie et de consommation ? La destruction des écosystèmes prairiaux et forestiers servant d'habitat à ces espèces destinée à les satisfaire en est pourtant directement responsable¹.

La tâche est d'autant plus ardue que les effets dans le temps des politiques intégrant le long terme seront en partie, nous le savons, contrintuitifs. En effet, même dans un monde sans émission de GES, où les températures seraient stabilisées, les effets du changement climatiques continueront de se faire sentir. La fonte des glaciers et l'élévation du niveau de la mer par exemple sont décalées dans le temps par rapport au réchauffement. Une élévation supplémentaire d'au moins 80 cm semble déjà « actée » au-delà de 2100 et pourrait perdurer pendant des siècles².

« Dans 10 ans, 20 ans, on va être confrontés à un phénomène paradoxal : les émissions de gaz à effet de serre vont baisser, les efforts de régulation vont s'accroître, mais les effets du changement climatique vont continuer à s'aggraver. Ce sera difficile à gérer, et pour beaucoup, à comprendre³. »

¹ Voir Fosse J. (2018), « [Les services rendus par la biodiversité et les écosystèmes. Quelle prise en compte dans les politiques publiques ?](#) », Point de vue, France Stratégie, juin.

² Ademe (2021), *Transition(s) 2050 – Choisir maintenant, Agir pour le climat*, rapport, novembre, p. 62.

³ Gemenne F. (2021), *Géopolitique du climat. Les relations internationales dans un climat en surchauffe*, Paris, Armand Colin.

De ces efforts de projection dépendent, pourtant, dans une large mesure le consentement à des décisions dont les bénéfices ne sont non seulement pas immédiats, mais peut-être même pas perceptibles à l'horizon d'une génération. Le passage par la scénarisation et la mise en récit – voire la (science)-fiction – de futurs possibles est sans doute de ce point de vue une médiation indispensable. La multiplication de ces exercices, portés par des acteurs divers, institutionnels ou associatifs (voir Chapitre 5) est à cet égard significative. Reste à trouver les modalités par lesquelles le débat démocratique pourra se les approprier et s'en imprégner. Force est de constater, à ce jour, que des propositions comme celle de l'Ademe, qui ont précisément pour objet « d'accélérer les débats » démocratiques sur l'urgence climatique en présentant des scénarios « types », cohérents et contrastés de décarbonation (voir Chapitre 5), ne parviennent pas à s'imposer sur la scène publique.

Des angoisses démobilisatrices ?

Le faible poids relatif de « la jeunesse » parmi les électeurs effectifs (voir Chapitre 2) est peut-être également un facteur autant qu'une conséquence de la difficulté à se formuler le futur en termes politiques. Il n'est en tout état de cause probablement pas indifférent à une forme de « crise de l'avenir », régulièrement vue comme plus sombre que le présent, dans sa dimension collective du moins. Venant se greffer sur un imaginaire déjà décliniste, plutôt porté par les plus âgés, marqué depuis la fin du xx^e siècle par une croissance économique de plus en plus faible et le sentiment de grandeur perdue¹, l'éco-anxiété, ou angoisse climatique, chez les jeunes surtout, commence à être scientifiquement documentée². Plus que sa dimension « clinique », c'est son caractère proprement politique qui nous intéresse ici.

Une vaste enquête internationale menée en 2021 montre que la souffrance psychologique liée au dérèglement climatique est plus importante lorsque les individus jugent inadéquate la réponse des gouvernements – or 65 % des jeunes estiment que les gouvernements manquent à leurs devoirs à leur égard et jugent que les politiques en matière de dérèglement climatique ne les « protègent pas, eux, la planète et/ou les générations futures³ ». La difficulté à envisager un avenir collectif enthousiasmant, en particulier dans le domaine environnemental, renvoie donc directement au doute sur la capacité des gouvernements, et plus généralement des institutions, à jouer leur rôle et à organiser la vie de la cité pour le bénéfice de tous – un potentiel facteur de démobilisation démocratique.

¹ Particulièrement marqué pour la France, autrefois grande puissance et désormais reléguée en termes de « PIB par habitant » au-delà de la 20^e place mondiale.

² Brunet L. (2020), « Face à l'angoisse écologique : stratégies émotionnelles et engagements épistémiques en sciences de l'environnement », *Tracés. Revue de Sciences humaines*, 38/2020, p. 103-122.

³ Hickman C., Marks E., Pihkala P. *et al.* (2021), « Climate anxiety in children and young people and their beliefs about government responses to climate change: a global survey », *The Lancet Planetary Health*, 5(12), décembre.

La prise en compte du long terme dans l'exercice démocratique vient encore compliquer la délicate conciliation entre intérêt général et intérêts particuliers qui est le propre de l'exercice de la citoyenneté. Les craintes sur le futur contribuent ainsi à développer une forme d'« à-quoi-bonisme » décourageant. Elles participent de ces biais qui conduisent « à ne rien faire immédiatement tout en sachant qu'il conviendrait d'agir sans tarder¹ ». Elles alimentent en même temps retraits civiques, replis et comportements de « passager clandestin », peu propices aux engagements collectifs en faveur de l'intérêt général. À un moment où les citoyens ont tendance à « percevoir le jeu politique, économique et social comme un “jeu à somme nulle” [voire désormais négative], au sein duquel un acteur ne peut améliorer sa situation qu'aux dépens des autres. Chacun est amené à tirer le plus grand profit possible de sa position, à peser sur les décisions de façon à ce que les règles du jeu lui soient favorables – dès lors qu'on doute qu'il puisse y avoir des évolutions bénéfiques à tous à la fois² ». Mais elles peuvent aussi *a contrario* s'avérer mobilisatrices – on songe aux Marches pour le climat – à condition de pouvoir être converties en leviers pour l'action publique.

1.2. Complexité, expertise et ignorance

À cette difficile conciliation des temporalités viennent s'ajouter d'autres facteurs de complexité, susceptibles de nourrir des sentiments de perte de contrôle sur les destinées communes. L'extrême imbrication des enjeux et des échelles (voir Chapitre 1) et leur forte technicité renchérissent en effet le coût de leur appropriation en même temps que celui de la participation démocratique.

Des questions plus nombreuses et plus complexes

La technicisation et la complexité croissante de l'action publique sont aujourd'hui très largement documentées³. Retenons-en ce paradoxe : on observe à la fois une extension du champ couvert par l'action publique et une réduction de la maîtrise proprement politique de ces champs, qui se traduit par une certaine distorsion entre la volonté affichée du politique d'être présent dans tous les domaines et la réalité du contrôle ou des capacités d'intervention dont il dispose réellement, en matière économique notamment (voir Chapitre 3). Les pouvoirs publics s'aventurent en effet très au-delà des champs traditionnellement régaliens, cela dans un vaste ensemble de secteurs (environnement, santé, énergie, etc.) et à toutes les échelles. Or, cette extension du périmètre d'activité de l'action publique est à la fois cause et conséquence d'une accumulation des connaissances, notamment

¹ Rosanvallon P. (2014), « La démocratie et la gestion du long terme », *op. cit.*

² France Stratégie (2018), *Expertise et démocratie – Faire avec la défiance*, rapport, décembre, p. 41.

³ Voir en particulier à ce sujet : Callon M., Lascoumes P. et Barthe Y. (2001), *Agir dans un monde incertain. Essai sur la démocratie technique*, Paris, Le Seuil ; Delmas C. (2011), *Sociologie politique de l'expertise*, Paris, La Découverte. Également : Latour B. (1999), *Politiques de la nature. Comment faire entrer les sciences en démocratie*, Paris, La Découverte.

scientifiques, nécessaires pour appréhender la chose publique. Le climat, dont nul n'aurait sans doute songé, il y a quelques décennies, qu'il deviendrait un objet (de) politique(s), en est une illustration emblématique.

Plus nombreuses, les questions qui requièrent – ou devraient requérir – notre attention politique sont aussi plus interdépendantes et dès lors plus complexes à appréhender. Si chacun a bien compris qu'un virus émergeant à l'autre bout de la planète pouvait bouleverser l'économie mondiale ou que l'invasion de l'Ukraine par la Russie pouvait déstabiliser les marchés agricoles mondiaux, les mécanismes de diffusion de ces crises et leurs conséquences, constituent des éléments qui peuvent être difficiles à pleinement saisir et à intégrer dans le cadre du débat démocratique. Certes, la hausse moyenne du niveau d'instruction et de diplôme permet aux citoyens de s'intéresser plus directement aux débats techniques et politiques. Certains sujets paraissent cependant demeurer presque hors de portée du débat et de la délibération politique tant ils mettent en jeu de paramètres et de technicité, voire apparaissent « verrouillés » par le poids des choix sociotechniques antérieurs – et par les coûts des investissements engagés.

Le cas de la place du nucléaire dans le mix énergétique l'illustre bien : comment, dans un tel domaine, réunir les conditions d'un débat lisible, transparent, conceptuellement robuste et permettant d'aboutir à des décisions acceptables et acceptées, quand les controverses « sont tout à la fois techniques, conceptuelles, historiques, humaines, financières et politiques¹ » ? Comment les citoyens, mais également l'immense majorité des élus et des parlementaires, peuvent-ils développer un avis éclairé devant la diversité des pistes technologiques aujourd'hui sur la table et les interrogations sur leur sécurité respective² ? Paroxystique, cet exemple n'en est pas pour autant isolé. Sciences du vivant, du développement durable (biologie, physique, économie, anthropologie, urbanisme, numérique, etc.), épidémiologie... la liste est longue, et croissante, des savoirs à mobiliser pour gouverner la transition écologique – et par conséquent des « experts » auxquels il faudrait recourir.

La place ambiguë de l'expertise

La dépendance, aussi bien des citoyens que des élus et des décideurs, est dès lors croissante vis-à-vis de différents corps de spécialistes qui sont dotés d'un savoir sectoriel nécessaire au fonctionnement de tel ou tel aspect de la société et qu'il est impossible en pratique de faire partager à l'ensemble du corps social³. Il y a là un risque de dépossession et de dépolitisation, la dimension proprement idéologique des enjeux et des choix, voire

¹ France Stratégie (2021), « [Comment débattre du nucléaire pour tracer des voies soutenables ?](#) », *Les Cahiers des soutenabilités*, n° 2, novembre.

² Comment comprendre exactement quelle est la fiabilité des EPR au regard des nombreux reports demandés par l'ASN ? Est-ce dangereux ou non de prolonger à 60 ans la durée de vie des réacteurs existants ? Etc.

³ France Stratégie (2018), *Expertise et démocratie...*, *op. cit.*

l'existence même de choix, se masquant aisément, sciemment ou non, derrière le discours des « sachants ».

Par ailleurs, les conditions d'un accord sur la juste place de la connaissance scientifique et de ceux qui la portent publiquement, ainsi que sur les rôles et la place respective des uns et des autres, ne sont pas réunies, tant la confiance dans la parole scientifique ou experte est aujourd'hui remise en cause. Plusieurs phénomènes l'expliquent et ont été bien analysés dans les travaux publiés par France Stratégie auxquels nous renvoyons ici pour l'essentiel¹ :

- un doute sur l'efficacité des politiques inspirées par les experts – notamment économistes – devant la réduction structurelle de la croissance (y compris celle du pouvoir d'achat), la persistance des inégalités et les promesses déçues de la mondialisation heureuse ;
- de nombreux « scandales » qui ont entaché la confiance des Français dans la façon dont l'État utilisait les connaissances disponibles : sang contaminé, Tchernobyl, amiante, Mediator ; etc. ;
- une confusion parfois entretenue par des « marchands de doute », voire une fabrique délibérée de l'ignorance² par des acteurs, notamment industriels, dont les intérêts économiques sont potentiellement menacés³ ;
- une pensée complexe difficile à mobiliser et à diffuser dans le cadre de réseaux sociaux qui permettent aux citoyens de s'informer en continu et de s'exprimer librement sur tous les sujets et qui, parallèlement, fragilisent les autorités (scientifiques ou politiques) en situant leurs paroles sur le même plan que les autres ;
- peut-être une trop rapide propension à taxer de « complotiste » des doutes ou des hypothèses qui peuvent s'avérer, *in fine* vraisemblables – ainsi de l'hypothèse d'une « fuite de laboratoire » du coronavirus, dont l'expression conduisait à l'opprobre au printemps 2020 et qui a par la suite été considérée comme une piste sérieuse.

Enfin, et malgré les indéniables succès scientifiques dont témoigne la rapidité de la mise à disposition des vaccins, la crise Covid ne paraît pas, au contraire, avoir renversé la tendance à la défiance à l'égard de l'expertise. On peut sans doute en partie imputer cette persistance à la médiatisation excessive d'une expertise dévoyée par des formats et une

¹ *Ibid.*

² Voir par exemple Jouzel J-N. et Dedieu F. (2013), « [Rendre visible et laisser dans l'ombre](#) », *Revue française de science politique*, 63, p. 29-49 ; Thébaud-Mony A. (2019), « [Les travailleurs sont-ils les "invisibles" de la santé environnementale ou les "damnés de la terre"?](#) », *Écologie politique*, n° 58, p. 69-82 ; Jas N. (2015), « Agnotologie », in Henry E. *et al.* (dir.), *Dictionnaire critique de l'expertise*, Paris, Presses de Sciences Po ; Oreskes N. et Conway E. (2012), *Les Marchands de doute*, Paris, Le Pommier, coll. « Essais et documents ».

³ Fabrique que l'on sait parfois surmonter : la politique de lutte contre le tabagisme, malgré les efforts de l'industrie du tabac pour en minimiser les effets sur la santé, en est une illustration.

temporalité de l'information incompatibles avec la « dispute » scientifique dans un tel contexte d'incertitude¹. Mais, comme le montre Luc Rouban à partir des dernières vagues du *Baromètre de la confiance politique*, le rapprochement de l'expertise scientifique et de la décision politique semble avoir joué également. Par effet de contagion, la défiance envers le politique a débordé sur le scientifique et ce d'autant plus fortement qu'il a été question de limitation des libertés individuelles².

Relativisme et complotisme : comment jouer aux échecs avec un pigeon ?

« Faire avec » une défiance inspirée par l'esprit critique et le doute rationnel nécessite de trouver un cadre délibératif plus transparent et accessible, dans lequel l'expérience de tous peut enrichir l'analyse des problèmes publics et améliorer la soutenabilité des décisions – nous y reviendrons (voir Chapitre 7). Mais que faire du versant radicalisé de ce scepticisme quand il s'enracine dans des théories du complot qui « mettent au centre des représentations mentales une forme de suspicion généralisée vis-à-vis des institutions et valorise la mise en scène de “rationalités cachées”³ » ? Comment construire démocratiquement des politiques publiques quand une partie des citoyens entretient un rapport faussé à l'incertitude et un relativisme qui les conduit à mettre sur le même plan science et opinion ?

Entre le doute raisonnable et le complotisme invétéré, voire sectaire, se déploie toute une gamme de rapports plus ou moins distancés aux savoirs constitués et aux énoncés publics, qui mine notre capacité collective à nous projeter dans le long terme et à le gouverner : la persistance d'un nombre important de citoyens et de responsables politiques plus ou moins ouvertement « climatosceptiques » ou « climato-indifférents », en dépit des avancées de la connaissance sur le changement climatique, son origine anthropique et ses conséquences ; le « déni de réalité » sur l'érosion de la biodiversité pointée par les données scientifiques⁴ ; les polémiques que certains acteurs politiques entretiennent régulièrement à l'égard des statistiques publiques ; l'absence de confiance⁵ envers les divers comités chargés d'expertiser les risques sanitaires, industriels et environnementaux ; la production et la diffusion de « fausses nouvelles », à dimension scientifique ou politique, sur le web et notamment sur les réseaux sociaux⁶...

¹ Y compris par des formes exacerbées de ce qu'Étienne Klein appelle l'ultracréditarisme, c'est-à-dire le fait de s'exprimer en dehors de son domaine de compétences, sur un sujet pour lequel on n'a pas ou peu de compétences, tout en se targuant de ses titres scientifiques pour légitimer son propos.

² Rouban L. (2022), « I. Une crise politique », in *Les raisons de la défiance*, Paris, Presses de Sciences Po, p. 13-45.

³ Rosanvallon P. (2014), « La démocratie et la gestion du long terme », *op. cit.*

⁴ Fosse J. (2018), « [Les services rendus par la biodiversité et les écosystèmes...](#) », *op. cit.*

⁵ Pas toujours injustifiée d'ailleurs quand elle est liée à de potentiels conflits d'intérêts.

⁶ France Stratégie (2018), [Expertise et démocratie...](#), *op. cit.*

1.3. Pas de TINA pour le climat !

« Thanos, le super-vilain du dernier blockbuster des studios Marvel, aime la nature. Pour la préserver et assurer à ses habitants une existence soutenable, il porte un projet quelque peu radical : exterminer la moitié de la population de l'univers. Ainsi l'autre moitié pourrait-elle jouir d'une vie durable sans épuiser les ressources de son environnement¹. »

Qu'elles prennent la forme de dystopies réalistes, de science-fiction « hard »² ou se déroulent dans des univers purement imaginaires, les œuvres qui interrogent les conséquences sociales et politiques des dérèglements environnementaux se multiplient³. La culture populaire regorge ainsi de références à des situations pré ou post-apocalyptiques dans lesquelles des mesures drastiques (enfermement, rationnement, contrôle démographique radical...) rendues impératives pour protéger « la nature » et/ou « assurer la survie de l'espèce » sont imposées par un pouvoir politique liberticide. Ces récits alimentent autant qu'ils reflètent un imaginaire collectif hanté par l'ampleur et la brutalité des changements à entreprendre, imaginaire dont le transfert dans le domaine politique peut s'avérer dangereux.

L'impératif écologique, l'étréitesse perçue ou réelle des chemins possibles pour y faire face, font en effet souvent craindre – ou parfois revendiquer – l'inéluctabilité de mesures de restriction des libertés et de contrôle social, voire de dérives autoritaires. « Nous devons admettre que les démocraties ne résolvent pas les problèmes existentiels de notre temps – dérèglement climatique, réduction des réserves énergétiques, érosion des sols, écart croissant entre riches et pauvres, etc. », alertait déjà Dennis Meadows en 1972 dans son rapport *The Limits to Growth*. « La montée de l'autoritarisme est [dès lors] inévitable⁴. » La question n'est pas ici de savoir si un État autoritaire serait mieux à même de prendre les décisions douloureuses qui pourraient s'avérer nécessaires pour résoudre ces problèmes que les démocraties. Meadows ne le suggérait d'ailleurs pas et l'arrivée au pouvoir de différentes formes « d'illibéralisme » à travers le monde ne s'est pas à ce jour avéré particulièrement éco-friendly⁵. Mais le fantasme d'une « dictature verte » est susceptible de se traduire politiquement par des formes de radicalisation stérilisantes pour le débat public sur les soutenabilités.

¹ Laconde T. (2018), « Pourquoi le demi-génocide de Thanos ne servirait à rien », Usbek&Rica, 24 mai.

² La *hard science-fiction* (dite aussi hard science, hard SF, SF dure) est un genre de science-fiction dans lequel les technologies, les sociétés et leurs évolutions, telles qu'elles sont décrites, peuvent être considérées comme vraisemblables au regard de l'état des connaissances scientifiques actuelles.

³ Deléage J-P. (2008), « Utopies et dystopies écologiques », *Écologie & politique*, 37(3), p. 33-43.

⁴ Massiot A. (2019), « Entretien avec Dennis Meadows – La montée de l'autoritarisme est inévitable », *Libération*, 29 juillet 2019.

⁵ Le cas de la Chine étant, dans tous les sens du terme, peu exemplaire : voir Beeson M. (2019), « La Chine, le changement climatique et l'autoritarisme environnemental », *La Pensée écologique*, 4(2), p. 14-15. La récente conversion « écolo-chrétienne » du Premier ministre hongrois Viktor Orban n'apparaît pas non plus suffisamment convaincante à ce stade pour constituer un contre-exemple.

Et pour autant, il semble qu'une certaine contrainte s'exerce, dans le nouveau régime climatique, sur l'exercice de la délibération démocratique telle qu'on se la représente à ce jour. Ce qui ne va pas sans poser de questions d'une nouvelle sorte. « Il n'y a rien de plus difficile à accepter en démocratie que la notion de limites¹ », rappellent les auteurs d'un essai récent sur la transformation publique à l'âge de l'Anthropocène.

« Conçue comme la capacité à se donner sa propre loi (autonomie), comme une autodétermination et donc comme le refus de toute sujétion extérieure, la politique démocratique cultive une saine défiance à l'égard de tous ceux qui veulent lui imposer une norme externe – qu'elle soit religieuse ou conventionnelle notamment. Il semble dès lors difficile d'incorporer dans le jeu démocratique lui-même une hétéronomie radicale, d'inspiration scientifique celle-ci, qui consisterait à dire au peuple ce qu'il ne doit pas vouloir². »

Dans ce contexte, fonder un récit des soutenabilités sur l'idée « qu'il n'y a pas d'alternative possible », sur le modèle de ce qu'a été le « TINA (*There Is No Alternative*) » néo-libéral consacré par le slogan forgé par Margaret Thatcher, serait délétère. Si les limites planétaires sont bien des contraintes incontournables, les chemins de la décarbonation et de la préservation de l'habitabilité du monde doivent rester ouverts. Faute de quoi, le risque de renforcer ce qui a pu être qualifié de « décrochage citoyen³ » serait majeur.

2. Légitimité introuvable : de la défiance à la désinstitutionnalisation

« Notre modèle démocratique semble échapper aux citoyens qui, du coup, s'en échappent⁴. » Cet échappement n'est ni le fruit du hasard, ni irrationnel. Si les citoyens décrochent, c'est d'abord qu'ils ont le sentiment que leur voix ne compte pas, qu'ils ne sont pas associés aux choix structurants pour le présent et l'avenir. Mais c'est aussi que les attentes en matière de reconnaissance sociale et d'égalité – qui sont, en France, des ressorts essentiels de la confiance envers les élus, les institutions et les politiques publiques – leur paraissent trop souvent déçues⁵.

¹ Agacinski D., Beaucher R. et Danion C. (2021), *L'État qu'il nous faut. Des relations à nouer dans le nouveau régime climatique*, Boulogne-Billancourt, Berger-Levrault.

² *Ibid.*

³ L'expression, qui a plus de quinze ans, est empruntée à Charbonneau J.-P. (2005), « [De la démocratie sans le peuple à la démocratie avec le peuple](#) », *Éthique publique*, 7(1).

⁴ Agacinski D., Beaucher R. et Danion C. (2021), *L'État qu'il nous faut*, *op. cit.*

⁵ Rouban L. (2022), *Les raisons de la défiance*, *op. cit.*

Ce décrochage prend de multiples formes, déjà largement décrites et analysées¹ – de la désaffection à l'égard des structures traditionnelles de la démocratie représentative à la révolte. Comme l'écrivait France Stratégie il y a quelques années :

« Le pessimisme des Français témoigne d'un doute profond sur nos capacités collectives, doute qui renvoie lui-même pour une large part à une crise de confiance dans les institutions. Les Français attendent d'elles qu'elles les protègent et les mobilisent. Or, ils se sentent souvent ignorés, voire maltraités par elles². »

Abstention, crise des corps intermédiaires et contestations traduisent une défiance à l'égard des institutions qui s'explique en partie par l'incapacité de ces dernières à résoudre les conflits de soutenabilités.

2.1. Abstention et délégitimation

Lors du dernier scrutin présidentiel, la participation a une fois de plus reculé³. La désertion des bureaux de vote connaît une aggravation quasi-continue depuis la fin des années 1980 et touche désormais toutes les élections⁴. Des records « tombent » quasiment à chaque scrutin et l'abstention dépasse désormais régulièrement les 50 % (51 % au premier tour des législatives de 2017 par exemple). Le phénomène est connu, aussi commenté qu'il est déploré⁵.

Nul besoin de s'y appesantir ici, sauf pour souligner ses effets sur la légitimation de l'action publique. De manière significative le rappel de la représentativité « réelle » des élus, calculée sur l'ensemble des Français en âge de voter plutôt que sur les suffrages exprimés, est en effet devenu un *topos* du discours politique⁶. L'abstention devient ainsi un instrument

¹ Parmi une très abondante littérature, citons par exemple quelques ouvrages parmi les plus récents : Rosanvallon P. (2021), *Les épreuves de la vie*, Paris, Le Seuil ; Tiberj V. et Haute T. (2022), *Extinction de vote*, Paris, Puf ; Rouban L. (2022), *Les raisons de la défiance*, *op. cit.*

² France Stratégie (2016), *Lignes de faille. Une société à réunifier*, rapport, octobre.

³ La participation s'est élevée à 73,69 % au premier tour, contre 77,77 % en 2017, et à 71,99 % au second tour, contre 74,56 % en 2017.

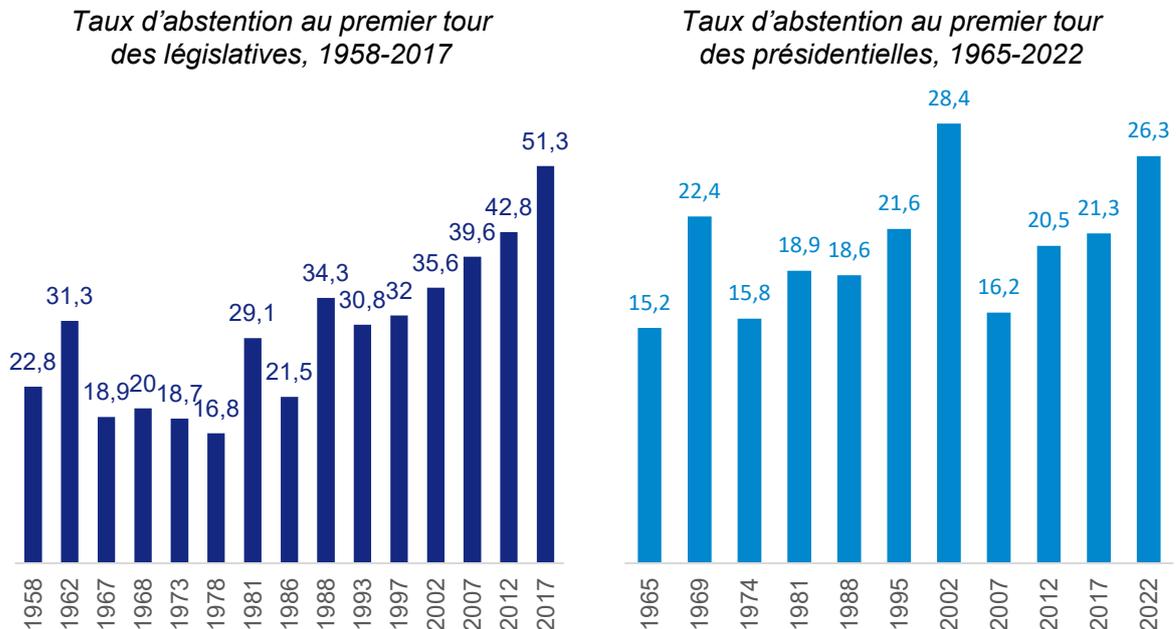
⁴ Si l'élection de 2007 paraît avoir marqué un sursaut après le record d'abstention de 2002, la participation perd un à deux points à chaque élection depuis.

⁵ Voir notamment les études remises au président de l'Assemblée nationale dans le cadre d'une mission d'information lancée en 2021, ainsi que le rapport de la mission lui-même : Reynié D., Andolfatto D., Delage V. *et al.* (2021), *Analyses et propositions*, rapport pour l'Assemblée nationale, Fondapol, novembre ; Fondation Jean Jaurès (2021), *L'abstention. Analyses et propositions*, rapport pour l'Assemblée nationale, septembre ; Assemblée nationale (2021), *Rapport d'information visant à identifier les ressorts de l'abstention et les mesures permettant de renforcer la participation électorale*, rapport n° 4790 présenté par Breton X. et Travert S., décembre.

⁶ Les oppositions rappellent souvent que le parti qui détient la majorité absolue à l'Assemblée nationale a recueilli les votes de seulement 13 % des inscrits aux législatives... et se voit généralement rétorquer leur propre « score réel ».

de délégitimation et de remise en cause de la représentativité de ses adversaires, et atteint à travers eux l'action publique elle-même (voir Figure 2).

Figure 2 – Abstention aux premiers tours des élections législatives et présidentielles



Source : Centre d'observation de la société, « *L'évolution de l'abstention sous la V^e République* », mars 2020 ; ministère de l'Intérieur

La structure générationnelle de l'abstention, au moment où la démocratie devrait se saisir d'enjeux qui concernent les jeunes au tout premier chef, est également frappante. Ces derniers sont moins souvent inscrits sur les listes électorales et, quand ils le sont, ce sont eux qui votent le moins souvent¹. Chez les 18-24 ans, le « vote intermittent » domine : il concerne six jeunes inscrits sur dix. Ils sont aussi plus nombreux que les autres à s'abstenir systématiquement. Les plus de 65 ans pèsent en définitive dans les urnes 1,4 fois leur poids démographique, tandis que les moins de 35 ans pèsent moins de 50 % de leur poids démographique². Le cumul des facteurs âge, niveau de diplôme et de revenu aboutit à la quasi-disparition de certains profils des bureaux de vote. Le jeune de 18 ou 19 ans sans le bac ou inscrit dans une filière technique professionnalisante courte n'entre quasiment plus dans l'isoloir. Ne se sentant pas représentés, nombre de Français ne se sentent pas non plus engagés par des décisions prises par les institutions « représentatives ». Pour autant,

¹ L'abstention atteint des records chez les moins de 35 ans : 82 % aux dernières élections régionales et départementales – et encore plus chez les 18-25 ans.

² Tiberj V. et Haute T. (2022), *Extinction de vote*, op. cit.

l'abstention n'est pas nécessairement, ni même essentiellement, synonyme de désintérêt pour la chose publique, nous y reviendrons¹.

2.2. Crise des corps intermédiaires ?

Des partis en crise

Le déclin marqué des structures d'engagement collectif traditionnelles, partisanes comme syndicales, caractérise aussi notre époque ; il traduit sans doute moins une dépolitisation qu'une forme de « désinstitutionnalisation » du politique.

La défiance et le désintérêt² qu'inspirent les partis politiques sont à la fois cause et conséquence de leur assèchement quantitatif et qualitatif³. Cette défiance n'est pas propre à la France mais y est particulièrement marquée. Selon les enquêtes *European Values Study* (EVS), dont la dernière vague date de 2017, la France fait partie des pays où le niveau de défiance vis-à-vis des partis politiques est particulièrement élevé⁴. Toujours selon ces enquêtes, si les taux d'adhésions à des partis politiques sont généralement assez faibles (5 %), en France ce taux est particulièrement bas : 2 % en 2017⁵.

Permanences locales avec pignon sur rue moins nombreuses⁶ ; présence physique dans l'espace public inexistante hors des campagnes électorales ; quasi-disparition des fêtes, kermesses et autres banquets républicains organisés par les partis, cortèges et services d'ordre partisanes réduits à leur portion congrue dans la plupart des manifestations... Les membres et les structures des partis politiques ont littéralement « disparu du paysage ». Ils ont surtout été singulièrement absents des mouvements sociaux de cette dernière

¹ *Ibid.* ; Rouban L. (2022), *Les raisons de la défiance*, *op. cit.*

² 55 % des 18-24 ans ne se reconnaissent aucune préférence partisane (Lazar M. et Galland O. [2022], *Une jeunesse plurielle. Enquête auprès des 18-24 ans*, rapport, l'Institut Montaigne, février) ; avec un taux de 21 % de confiance, les partis politiques sont les organisations qui figurent systématiquement en queue de peloton des préférences des Français (Cevipof [2022], *Baromètre de la confiance politique. Vague 13*, janvier).

³ Il est certes très difficile d'obtenir des chiffres précis d'adhérents et *a fortiori* de militants actifs. L'adhésion recouvre en outre des processus et des niveaux d'engagement très différents d'un parti à l'autre. À titre d'illustration, notons que le Parti socialiste revendiquait près de 260 000 adhérents en 2007 et l'UMP 370 000, qu'ils seraient aujourd'hui moins de 20 000 « à jour de cotisations » au PS et que les Républicains, dont les adhésions auraient doublé à l'approche de la primaire de 2021, seraient un peu plus de 130 000 (source : Statista [2015], « [Nombre de militants selon le parti politique en France de 2007 à 2014](#) »). Il ne s'agit pas là d'un phénomène de vases communicants qui aurait profité à d'autres (nouveaux) partis. Des modalités d'adhésion « faciles, gratuites, en moins de trois minutes » donnent aux 429 000 adhérents de LREM un autre statut qui ne permet pas de les comparer aux chiffres ci-dessus (source : <https://en-marche.fr/adhesion>).

⁴ Tournier V. (2021), « [La crise de confiance dans les partis politiques, une spécificité française ?](#) », *The Conversation*, 23 février.

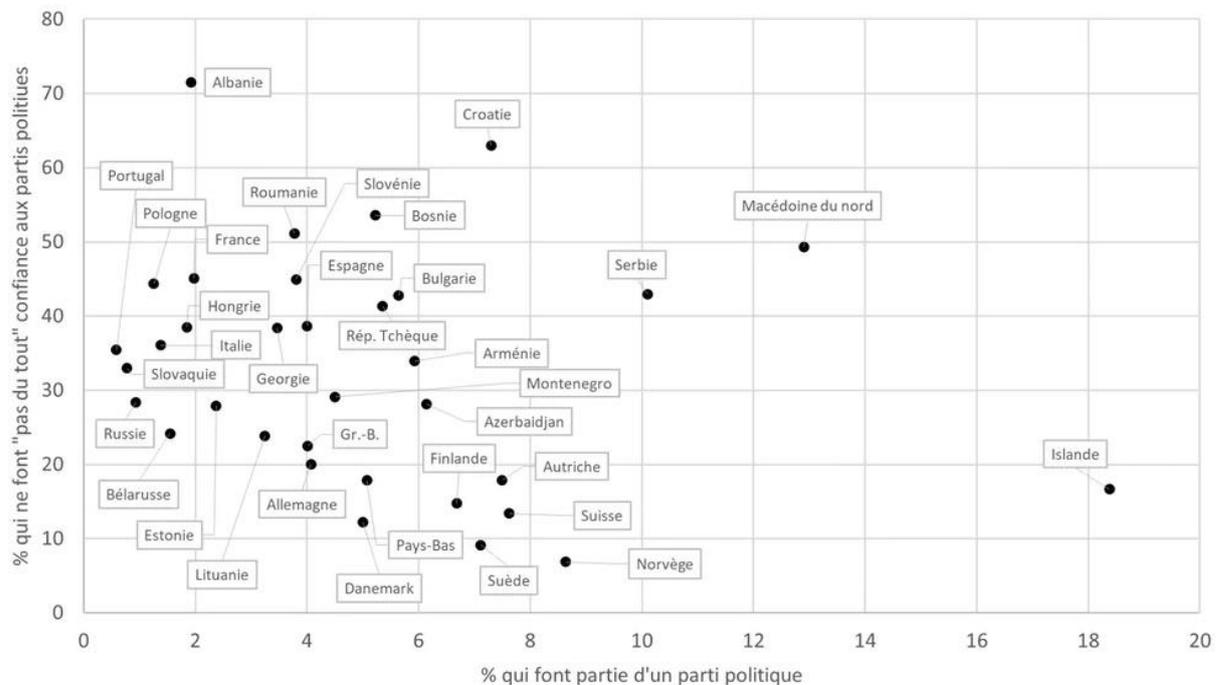
⁵ Il est à cet égard notable que les trois candidats arrivés en tête de l'élection présidentielle soient portés par des structures partisanes non traditionnelles (Rassemblement national, Union populaire...).

⁶ À ne pas confondre avec les permanences des élus.

décennie – notamment de ceux qui, d’une manière ou d’une autre et sous des formes nouvelles, ont soulevé des enjeux de soutenabilités : Nuit debout, Gilets jaunes, Marches pour le climat, etc. Autant de manifestations qu’ils n’ont ni initié, ni structuré, ni accompagné vers un débouché politique – et dont les partis politiques ont souvent été rejetés...

Cette absence de visibilité, au sens propre, s’accompagne d’un étiolement de la formation militante dans de nombreux partis. Le phénomène est loin d’être anecdotique et a des effets qui peuvent dépasser le cercle des personnes directement concernées : moins formés, moins présents, les militants politiques traditionnels perdent en capacité de médiation des discours et représentations collectives, de partage de visions du monde globalisantes et de long terme¹.

Figure 3 – Niveau d’adhésion et défiance dans les partis politiques (EVS, 2017)



Source : Tournier V. (2021), « *La crise de confiance dans les partis politiques, une spécificité française ?* », The Conversation, 23 février

Une situation atypique ?

Plus encore que par le niveau de rejet, il semble que c’est par l’objet de leur défiance que les Français se distinguent. Globalement plus méfiants que les Allemands, nettement moins que les Italiens, ils se situent aux mêmes niveaux que les Britanniques. Deux points

¹ Brustier G. (2021), « *Le déclin du militantisme partisan est une entaille supplémentaire à la V^e République* », Slate, 21 janvier.

frappent néanmoins dans la comparaison effectuée dans le cadre de la douzième vague du *Baromètre de la confiance politique* du Cevipof¹ :

- l’affichage d’un désintérêt beaucoup plus marqué pour « la politique »² (Tableau 1) ;
- une défiance beaucoup plus marquée à l’égard des responsables politiques nationaux que des institutions et élus locaux, plutôt bien considérés, quand nos voisins allemands, britanniques et italiens ne connaissent pas de tels écarts³ (Tableau 2).

Tableau 1 – L’intérêt porté à la politique dans les baromètres de confiance

	Total	France	Allemagne	Royaume-Uni	Italie
S’intéresse	65 %	49 % ↓ -3	79 % ↗ +2	58 % ↓ -2	69 %
Beaucoup	19 %	13 % ↓ -2	28 % → -	15 % ↓ -1	18 %
Assez	46 %	36 % ↓ -1	51 % ↗ +2	43 % ↓ -1	51 %
Ne s’intéresse pas	34 %	49 % ↗ +2	20 % ↓ -2	41 % ↗ +2	31 %
Peu	25 %	33 % ↗ +1	14 % ↓ -3	31 % → -	26 %
Pas du tout	9 %	16 % ↗ +1	6 % ↗ +1	10 % ↗ +2	5 %
Ne sait pas	1 %	2 %	1 %	1 % → -	-

↘ ↗ → Comparatif par rapport à la vague 11 de février 2020.

Note : réponse à la question 23 : « Est-ce que vous vous intéressez à la politique... ? ».

Source : Cevipof (2022), *Baromètre de la confiance politique. Vague 12, février, p. 39*

Tableau 2 – Confiance envers les élus en France et en Europe en 2021

Confiance envers :	France	Allemagne	Royaume-Uni	Italie
Le maire	65 %	66 %	45 %	51 %
Le Premier ministre ou le président de la République	34 % / 37 %	62 %	45 %	52 %
Écart	31 pts	4 pts	0	1 pt

Source : calcul des auteurs à partir de Cevipof (2022), *Baromètre de la confiance politique. Vague 12, février*

¹ Cevipof (2021), *Baromètre de la confiance politique. Vague 12, février*. N.B. : la dernière vague du baromètre, datée de janvier 2022, ne comporte pas de comparaison internationale.

² À nuancer toute fois : effet très probable de l’approche de l’élection présidentielle, ils étaient beaucoup plus nombreux (57 %) à se dire intéressés en janvier 2022.

³ Cevipof (2021), *Baromètre de la confiance politique. Vague 12, op. cit.*

Ces écarts suggèrent un rapport particulier aux institutions nationales qui n'est sans doute pas étranger à la nature très particulière et la verticalité de la V^e République (voir Chapitre 7). « De grands pouvoirs impliquent de grandes responsabilités »... et une déception d'autant plus profonde face à l'impuissance à transformer le monde.

Des syndicats à la peine

Cette désaffection du politique et de l'action collective politique a touché aussi, on le sait, la démocratie sociale, selon des lignes d'ailleurs assez comparables, quoique de manière plus précoce¹. Fragmentation des organisations représentatives, développement de formes d'emploi atypiques peu propices à la construction d'un collectif, évolutions sectorielles dans le secteur privé (déshindustrialisation et tertiarisation), recul du paritarisme, centralisation des relations professionnelles, professionnalisation des représentants des salariés et perte de proximité avec les salariés : les causes en sont nombreuses et leur analyse dépasse le cadre de cet exercice.

Quelques chiffres récents permettent cependant d'en rendre compte. Dans le secteur privé, la « mesure d'audience des organisations syndicales » fait apparaître, pour la période 2017-2020, un taux d'abstention aux élections professionnelles de 62 %, 5 points supérieurs à la période précédente². Cette faible participation, comme dans le domaine politique, touche particulièrement les plus précaires et les plus jeunes³. Parallèlement, le taux de syndicalisation a été divisé par trois en soixante-dix ans, de 1950 à 2019⁴. Là encore, cette déprise se traduit par un éloignement physique des structures de mobilisation collectives. Durant les vingt-cinq dernières années, le nombre des établissements où un syndicat est présent a reculé d'environ d'un 25 %. Aujourd'hui, seuls 15 % des 19,5 millions de salariés⁵ du privé ont au moins trois syndicats dans leur entreprise. À l'opposé, la moitié n'en ont aucun.

¹ Andolfatto D. et Labbé D. (2021), *Anatomie du syndicalisme*, Fontaine, PUG. Voir aussi Andolfatto D. et Labbé D. (2021), « [Les élections professionnelles, autre visage de la société abstentionniste](#) », *The Conversation*, 8 juillet.

² HCDS (2021), *Mesure d'audience de la représentativité syndicale pour le cycle 2017-2020*, Haut Conseil du dialogue social, mai.

³ Chez les ouvriers et employés, l'abstentionnisme a crû de 20 % entre 1995 et 2016. Elle n'épargne pas non plus les fonctionnaires : leur participation aux élections professionnelles est passée de plus de 80 % en 1953-1954 à un peu moins de 48 % en 2018 – avec un effondrement marqué depuis une dizaine d'années, corolaire du remplacement générationnel de la génération des *baby-boomers* par de jeunes actifs socialisés dans des conditions bien différentes. Voir Andolfatto D. et Labbé D. (2021), « [Les élections professionnelles, autre visage de la société abstentionniste](#) », *op. cit.*

⁴ Dares (2021), « [La syndicalisation](#) », données, 21 décembre.

⁵ Labbé D. (2019), *Résultats des élections professionnelles dans les établissements du secteur privé (2013-2016)*, rapport de recherche, PACTE/Université Grenoble Alpes, août.

Certes, le Covid-19 a en partie rebattu les cartes et il semble que la défiance à l'égard des syndicats se soit un peu atténuée depuis le début de la crise¹. Le regain de confiance observé demeure cependant relatif. 40 % des salariés affirment aujourd'hui leur faire confiance : c'est davantage que les 28 % recensés en 2013, mais cela demeure très inférieur à la majorité... et probablement insuffisant pour contrebalancer une tendance générale à la dévitalisation et la perte de représentativité des structures d'encadrement collectives qui constituent les interlocuteurs traditionnels des pouvoirs publics.

Une société civile en quête de voix

L'anomie, le déclin des formes de régulation et des valeurs collectives, est-elle pour autant généralisée ? La montée en puissance d'autres formes de mobilisation, d'engagement et de réflexion politiques et/ou social semble devoir nuancer cette assertion. Le secteur associatif, avec plus d'un million de structures, ses 12 à 14 millions de bénévoles et ses deux millions de salariés ne connaît, en tout état de cause pas le même type de déclin. Si la majorité des bénévoles sont engagés dans des actions caritatives, sportives et culturelles, le bénévolat dans le domaine de la protection de l'environnement, par exemple, est en croissance significative². Des succès locaux ou au contraire très médiatiques, souvent associés à des formes de judiciarisation de la mobilisation – à l'instar de « l'Affaire du siècle » (voir Encadré 4 *infra*) – y contribuent sans doute.

2.3. Oppositions et contestations

Par ailleurs, plus défiants et plus abstentionnistes³, plus « désaffiliés » politiquement³, les Français n'en sont pas pour autant nécessairement moins informés ni moins désireux de faire entendre leur voix. Ils sont plus nombreux, en particulier parmi les plus jeunes générations, à privilégier des moyens qui leur paraissent moins « passifs » ou intermittents que le vote pour porter des revendications : manifestations, boycott, campagnes sur les réseaux sociaux⁴ et bien sûr, mobilisations locales, etc. La France se caractérise ainsi par un fort niveau d'engagement protestataire (évalué dans les enquêtes EVS par le fait d'avoir participé à des pétitions, des boycotts ou des manifestations légales).

¹ Foucault M. et Groux G. (2021), « [Les salariés feraient-ils de nouveau confiance aux syndicats ?](#) », Telos, 13 septembre.

² France Bénévolat et Ifop (2019), [L'évolution de l'engagement bénévole associatif en France, de 2010 à 2019](#), mars. Ces quelques éléments présentés ici à gros traits mériteraient une analyse plus fouillée et sectorielle – *quid* en particulier des « grandes associations » historiques et traditionnellement structurantes du débat public ? *quid* de la structure par âge de l'engagement associatif ?

³ Lazar M. et Galland O. (2022), [Une jeunesse plurielle...](#), *op. cit.*

⁴ Tiberj V. et Haute T. (2022), [Extinction de vote](#), *op. cit.*

L'une des explications de ces spécificités françaises peut être liée à une faiblesse historique des mouvements collectifs en France corrélée au rôle important de l'État : « les citoyens acceptent de s'en remettre à l'État mais revendiquent la possibilité d'intervenir ponctuellement pour influencer ses décisions¹ », et à une pratique du pouvoir particulièrement « verticale » (voir Chapitre 7). Mais comment y répondre, comment entendre et prendre en compte de ces voix qui s'expriment en dehors des institutions, quand les structures considérées comme représentatives font défaut, ne « pèsent » plus suffisamment pour déclencher, encadrer... ou mettre fin à des mouvements de contestation et d'opposition ?

La carte interactive des « luttes contre les grands projets inutiles », proposée par le média écologiste *Reporterre* (Figure 4), illustre la multiplication de ces mobilisations de « collectifs citoyens » qui s'organisent contre des projets d'infrastructures ou d'équipements qu'ils jugent inopportuns. La question n'est pas ici d'évaluer la justesse de ces mobilisations au regard de la protection de l'environnement ou plus généralement des enjeux de long terme et de durabilité. Au demeurant, les projets – liés aux énergies renouvelables notamment – qui sont censés contribuer à la transition écologique ne sont pas épargnés. Qu'elles relèvent d'une opposition de fond ou d'une hostilité à un projet motivée, non par une opposition de principe ou de nature environnementale, mais par l'emplacement de ce projet qui porte atteinte à son cadre de vie et à son patrimoine (syndrome « Nimby² », voir Encadré 3), ces contestations mettent sous tension les institutions démocratiques. À double titre : parfois en exigeant d'elles une transparence et une redevabilité que les contestataires estiment, souvent à juste titre, insuffisantes, mais parfois aussi en refusant les décisions prises, « dans les formes³ », par lesdites institutions.

Comme relevé par un participant de la séance du séminaire « Soutenabilités » dédiée au nucléaire :

« sur le coup, certaines décisions passent un peu inaperçues, mais quand on commence à mettre le premier coup de pioche. (...) On s'achemine sans doute vers des poches de résistance de type ZAD de manière démultipliée dans les prochaines années ».

¹ Tournier V., « [La crise de confiance dans les partis politiques, une spécificité française ?](#) », *op. cit.*

² Acronyme de « *Not in my backyard* », traduit par « pas dans mon arrière-cour ».

³ Reste à évaluer les conditions dans lesquels sont mis en œuvre ces formats démocratiques, pour en assurer le potentiel de légitimation (voir le cas de Notre-Dame-des-Landes, dans lequel les périmètres de la question débattue et de la population consultée ont été contestés).

Figure 4 – Carte des luttes



Source : Reporterre (2021), « La carte des luttes contre les grands projets inutiles »

Encadré 3 – Les contestations des éoliennes : Nimby, anti-écologisme ou rejet d'un processus ?

Appelé à jouer un rôle significatif dans la production d'énergie décarbonée, le développement du grand éolien constitue, indépendamment de sa finalité, une politique industrielle, passant par l'implantation et l'exploitation d'équipements industriels d'ampleur répartis sur le territoire. La France a, dès l'émergence de cette politique, dans les années 2000, fait le choix de confier au secteur privé la responsabilité d'identifier et de justifier la localisation des parcs à implanter. Les opérateurs ont alors développé des stratégies visant à maximiser, dans un contexte concurrentiel, les chances d'obtention d'autorisations individuelles, sans que soit efficacement encadrée l'organisation spatiale de ces implantations, et sans toujours que soient pris en compte l'ensemble des enjeux environnementaux. S'ensuit une répartition territoriale relativement peu transparente, opportuniste et peu rationalisée, problématique à la fois pour les raccordements, pour l'aménagement du territoire et, *in fine*, pour l'acceptation par le public.

Les contestations se sont multipliées, sous forme de mobilisations locales, politiques et juridiques. Elles se sont rapidement vu accusées, tant par la filière que par les acteurs publics, de relever d'une hostilité à la transition énergétique dans son ensemble. Mais peut-on considérer qu'un projet d'infrastructure à finalité positive pour le climat aurait par nature un bilan environnemental positif, voire optimisé, et dès lors légitimité à s'imposer, quelles que soient les conditions locales d'implantation et de fonctionnement ?

En application de directives européennes relatives à la protection d'espèces sauvages protégées, le juge administratif peut être amené à contrôler la pertinence de projet d'aménagement de parc éolien. Il vérifie notamment la régularité des procédures (en particulier études d'impact et enquêtes publiques) mais effectue aussi un contrôle du projet au regard d'autres dimensions environnementales. Ainsi, par un arrêt du 10 mars 2022, le Conseil d'État a confirmé l'annulation d'une autorisation d'installation d'un parc éolien, au motif que l'apport de ce projet en termes de quantité d'électricité produite (et de limitation de rejet de gaz carbonique) ne justifiait pas une dérogation à des mesures de protection d'espèces de faune sauvage protégées (Conseil d'État, 6^e Chambre, décision n° 439784 du 10 mars 2022).

Derrière la question de l'acceptabilité territoriale de tels projets, se pose en réalité celle des conditions assurant leur légitimité, notamment à travers les apports et insuffisances des modalités d'association et de concertation du public (voir Chapitre 7).

Outre les risques – y compris en matière de sécurité – de la multiplication « de points de fixation » contestataires, la question ici posée est celle de la possibilité même d'un consentement à des projets d'intérêt général.

« Ceci vaut (par exemple) en cas de décisions plaçant une part des réponses dans de nouveaux investissements nucléaires ; mais ceci vaut tout autant pour tout autre grand projet alternatif ou complémentaire, voire pour l'adhésion à la trajectoire de transition énergétique dans son ensemble. En témoigne par exemple le moratoire demandé par le Conseil économique, social et environnemental régional de Nouvelle-Aquitaine sur deux grands projets de production électrique, à savoir un projet de parc éolien en mer au large de l'Île d'Oléron ainsi que le projet Horizéo comprenant un parc photovoltaïque à Saucats (Gironde)¹. »

Défiance et désinstitutionalisation font ainsi peser une lourde hypothèque sur le consentement aux mesures et aux projets d'ampleur nécessités par la transition – d'autant plus que les efforts à consentir sont lourds et que « le bien commun » ne fait pas l'objet d'une définition précise ni d'un consensus social.

Il n'y a pas non plus d'unité de vues sur ce que devrait être le cadre normatif dans lequel peut se définir et s'exprimer l'intérêt général. « Ce sont les mécanismes de production des politiques publiques, plus que le contenu ou les effets de celles-ci, qui sont désormais en cause² ». Les enquêtes menées dans le cadre du *Baromètre de la confiance politique* montrent en effet :

« qu'une réponse est désormais attendue sur le point de savoir comment légitimer (...) l'autorité de l'État et celle des élus au-delà de l'organisation des élections. La démocratie représentative ne suffisant plus, car ses effets ont été neutralisés par une défiance dont on a pu cerner l'ADN composé de deux brins enchevêtrés : l'absence de reconnaissance sociale et l'absence d'identification à la communauté nationale³. »

2.4. Quand le juge prend le relais

Cette perte de légitimité de l'action politique incite ainsi les citoyens, encadrés par de (nouveaux) corps intermédiaires, à se saisir plus fortement de l'outil juridique. À l'étranger, des procès retentissants ont mis en lumière l'efficacité de ces nouveaux moyens d'action⁴.

¹ Moratoire demandé en séance plénière du 16 juillet 2021. Voir aussi France Stratégie (2021), « [Comment débattre du nucléaire pour tracer des voies soutenables ?](#) », *op. cit.*

² Rouban L. (2022), *Les raisons de la défiance*, *op. cit.*

³ *Ibid.*, p. 154.

⁴ Aux Pays-Bas, en décembre 2019, la Cour suprême a confirmé la condamnation de l'État néerlandais et l'obligation de réduire d'au moins 25 % les émissions de gaz à effet de serre d'ici 2020, contre 17 % prévus initialement. En Allemagne, en avril 2021, la Cour constitutionnelle a jugé que les objectifs du gouvernement

Ce n'est donc pas un hasard si ce sont devant les tribunaux, autant voire plus que dans les arènes proprement politiques, qu'ont été menés plusieurs des grands combats en matière de climat et plus généralement de « justice environnementale » de ces dernières années.

Si le phénomène de judiciarisation des questions sociales ou politiques n'est pas nouveau¹, il se distingue en la matière par la puissance des mobilisations de la société civile qui l'accompagne ou le suscite (Encadré 4)². La jurisprudence a contribué à faire avancer le droit climatique via la reconnaissance par les juges de préjudices et de dommages écologiques et via leur réparation. Cette évolution juridique des pratiques et des valeurs a permis de rendre prioritaires certains enjeux environnementaux (protection de la biodiversité, des milieux naturels et de l'eau notamment). Une appréciation globale de l'obligation climatique par les différents tribunaux européens a entraîné un changement de perspective, passant de la simple réparation du dommage écologique vers la mise en place d'un droit préventif.

La France a déjà été condamnée dans le passé par la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) et continue d'être régulièrement interpellée, voire mise en demeure, notamment pour non-respect des directives européennes sur l'environnement. Avec les récentes « Affaire du siècle » et de Grande-Synthe (Encadré 4), c'est désormais le juge administratif français qui enjoint à l'État d'agir sur le fondement des engagements nationaux et internationaux de la France, et en se référant à des travaux d'experts (rapports du Giec et avis du Haut Conseil pour le climat notamment).

Si cette intervention du juge dans la conduite de la politique climatique de la France est potentiellement une bonne nouvelle pour le climat, elle met au défi son fonctionnement démocratique. Elle reflète en effet, en même temps qu'une forte exigence de redevabilité, la faible confiance dans les capacités de l'État à traduire en normes applicables – et à faire appliquer – ses propres engagements, conformément aux intentions affichées. Cette double pression, citoyenne et judiciaire, devrait en tous cas conduire le législateur à interroger la réalité des engagements contenus dans les lois qu'il vote et à éviter les déclarations d'intentions sans portée réelle.

en matière d'émissions de GES étaient « insuffisants » et « pas conformes aux droits fondamentaux » – une jurisprudence d'autant plus intéressante qu'elle se réfère directement à ces droits fondamentaux, et non seulement aux respects des engagements pris par l'État.

¹ On pense par exemple aux luttes menées pour les droits des ressortissants étrangers (par le GISTI notamment) et aux évolutions du droit en matière de discrimination sous l'action des associations (reconnaissance du *testing* par exemple).

² Voir l'intervention de Christian Huglo et Corinne Lepage (« [Synthèse des échanges](#) », p. 6) lors de la séance 3 « [Les ressources au prisme des soutenabilités](#) » du cycle 2 séminaire « Soutenabilités » (23 septembre 2021).

Encadré 4 – Les « procès climatiques » ou le droit comme moyen de faire respecter les engagements pris

L’Affaire du siècle

« L’Affaire du siècle » désigne le recours en responsabilité de l’État, porté par quatre associations de défense de l’environnement en décembre 2018 : Oxfam France, Notre Affaire à Tous, Greenpeace France et la Fondation pour la Nature et l’Homme, et s’inscrit dans un contexte mondial de multiplication des procès climatiques. La demande était accompagnée d’une pétition, signée par plus de deux millions de citoyens en moins d’un mois, et bénéficiant du soutien de nombreuses personnalités publiques.

À la suite d’une réponse négative du gouvernement à la demande des associations d’agir, quatre requêtes furent déposées devant le tribunal administratif de Paris. Elles visaient à faire reconnaître la carence de l’État français dans la lutte contre le changement climatique, à obtenir sa condamnation à réparer non seulement leur préjudice moral mais également le préjudice écologique et à mettre un terme aux manquements de l’État à ses obligations.

Dans un premier jugement (3 février 2021), le tribunal administratif a d’abord reconnu un préjudice écologique en se fondant sur des textes internationaux (convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques du 9 mai 1992, Accord de Paris, premier et deuxième « Paquet Énergie Climat » adoptés par l’Union européenne) et nationaux (Charte de l’environnement et, précisément, son article 3, qui constitutionnalise le devoir de prévention – ce qui est une nouveauté pour le juge administratif – et articles L. 100-4 du Code de l’énergie et L. 222-1 B du Code de l’environnement). Il ne reconnaît pas de carence fautive mais, concernant l’objectif de réduction des émissions de GES, il reconnaît que l’État français a « méconnu le premier budget carbone et n’a pas ainsi réalisé les actions qu’il avait lui-même reconnues comme étant susceptibles de réduire les émissions de gaz à effet de serre », en se fondant notamment sur les rapports du Haut Conseil pour le climat (HCC). L’État doit donc être regardé comme responsable d’une partie du préjudice écologique reconnu.

Sur la question de la réparation en nature et les demandes d’injonction qui l’accompagnent, le juge ordonne, « afin de faire cesser pour l’avenir l’aggravation du préjudice écologique constaté, de prendre toutes les mesures permettant d’atteindre les objectifs que la France s’est fixés en matière de réduction des émissions de gaz à effet de serre, un supplément d’instruction », estimant que « l’état de l’instruction ne permet pas au tribunal de déterminer avec précision les

mesures qui doivent être ordonnées à l'État ». Il se laisse ainsi un délai de deux mois à compter de la notification du premier jugement.

Dans son jugement définitif du 14 octobre 2021, le tribunal administratif impose au gouvernement de « prendre (d'ici le 31 décembre 2022) toutes les mesures sectorielles utiles de nature à réparer le préjudice à hauteur de la part non compensée d'émissions de gaz à effet de serre » et laisse à « la libre appréciation du gouvernement » le choix des mesures à mettre en œuvre. La trajectoire et l'objectif final de réduction des émissions de GES deviennent donc contraignantes pour l'État et sa méconnaissance est susceptible d'engager sa responsabilité.

Affaire Grande-Synthe

Bien que la nature contentieuse soit différente¹, la décision rendue par le tribunal administratif de Paris s'agissant de « l'Affaire du siècle » est à mettre en lien avec l'arrêt du Conseil d'État du 1^{er} juillet 2021 puisqu'il s'agit également de reconnaître l'inaction de l'État en matière climatique face aux obligations qui étaient les siennes, en vertu de dispositions internationales traduites dans la législation et réglementation nationales (budgets carbone).

La commune de Grande-Synthe et plusieurs associations avaient demandé au Conseil d'État d'annuler le refus du gouvernement de prendre des mesures supplémentaires pour atteindre l'objectif, issu de l'Accord de Paris, de réduction des émissions de GES de 40 % d'ici à 2030. Le Conseil d'État leur a donné raison en observant d'une part que les baisses des émissions observées en 2019 et 2020 n'étaient pas structurelles, et d'autre part que le respect de la trajectoire (fixée par la SNBC et les budgets carbone), qui prévoit notamment une baisse de 12 % des émissions pour la période 2024-2028, n'apparaissait pas atteignable si de nouvelles mesures n'étaient pas adoptées rapidement. Le Conseil d'État a donc enjoint au gouvernement de prendre d'ici le 31 mars 2022² toutes mesures utiles pour atteindre l'objectif de réduction des émissions de GES de 40 % d'ici 2030. À défaut, l'État pourra être soumis à des astreintes³.

¹ Du côté de Grande-Synthe, il s'agit d'un recours pour excès de pouvoir ; du côté de l'Affaire du siècle, un recours en responsabilité.

² Ce délai ayant couru, la commune de Grande-Synthe va demander une pénalité financière, estimant que rien n'a été fait en ce sens. Voir Mirkovic P. (2021), « [Affaire du siècle : la "carence" de l'État mise en avant à l'audience](#) », *Ouest France*, 14 janvier et s.n. (2022), « [La ville Grande-Synthe va demander que l'État reçoive une astreinte pour "inaction climatique"](#) », *Ouest France*, 31 mars.

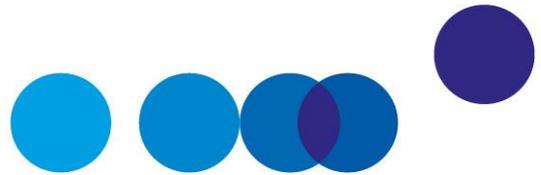
³ En août 2021, dans un contentieux concernant la pollution et la qualité de l'air, le Conseil d'État a condamné l'État à payer une astreinte de 10 millions d'euros – un montant record, cette somme devant être versée notamment à des établissements publics nationaux (Ademe, Cerema, Anses, Ineris), habituellement financés par l'État et donc, avec le risque que celui-ci compense autrement cette pénalité financière...

Cet arrêt se singularise en particulier par le fait qu'il rend opposable à l'État les engagements internationaux de la France (en l'occurrence l'Accord de Paris) en matière de lutte contre le changement climatique tout en s'appuyant sur des textes législatifs et réglementaires existants, qu'il reconnaît à la commune de Grande-Synthe un intérêt à agir (du fait de sa situation géographique en littoral et du risque de submersion auquel elle est exposée) et par le nécessaire recours à l'expertise scientifique sur le climat (et notamment aux avis du HCC et rapports du Giec). Mais, à ce stade, il laisse aussi plusieurs questions ouvertes. Le Conseil d'État ne précise notamment pas quels sont les critères d'appréciation du caractère « utile » des mesures à prendre, ce qui laisse une large marge d'interprétation.



Complexes à prendre en compte dans une démocratie marquée par une forte défiance envers les institutions de pouvoir, les enjeux environnementaux et sociaux du long terme ont longtemps peiné à trouver leur traduction politique. L'engouement autour de la notion de planification écologique, dans le contexte des élections présidentielles et législatives, témoigne d'une évolution notable vers une prise de conscience partagée. Mais si le besoin se fait sentir d'une puissance publique qui renforce la capacité de la société et des individus à faire face aux risques et aux catastrophes¹, qui les conduise vers la neutralité carbone, qui favorise une gestion sobre des ressources, qui organise les « compensations » indispensables aux pertes occasionnées par la transition, l'État en paraît trop souvent empêché, par son fonctionnement même et les modalités par lesquelles il « fabrique » de l'action publique.

¹ Voir France Stratégie (2020), « Covid-19, pour un "après" soutenable : 7 questions pour préparer demain », mars, en particulier la question 1 : « Quelles attentes à l'égard de la puissance publique face aux risques ? ».



CHAPITRE 3

UNE ACTION PUBLIQUE EMPÊCHÉE ?

La « myopie » qui caractérise nos démocraties à l'égard du futur (voir Chapitre 2) ne signifie évidemment pas que le temps long soit absent du registre de l'action publique. Au-delà des institutions chargées, à des titres divers, d'études prospectives générales sectorielles – France Stratégie sur les métiers, l'Insee sur la population, le COR sur les retraites... –, nombre d'organismes, de projets et de programmes de natures très différentes intègrent l'articulation entre le présent (voire le passé) et l'avenir dans leurs missions et leurs fonctions, indépendamment des échéances électorales (Encadré 5).

Encadré 5 – Quelques exemples d'instances tournées vers le long terme

Côté organismes

Le Conservatoire du littoral, fondé en 1975, est une bonne illustration de la préoccupation ancienne, parfois traduite avec succès, pour la soutenabilité à long terme de l'action publique. Dédié à « la conservation d'espaces dont la valeur patrimoniale engage notre responsabilité à l'égard des générations futures ; la préservation d'un capital naturel et historique fondamental pour l'attractivité de notre territoire ; le bien-être social de tous par l'accueil équitable et partagé des populations ; la protection des biens et des personnes contre les phénomènes climatiques extrêmes en permettant un espace tampon entre l'océan et les enjeux humains », il a permis de soustraire à l'urbanisation des sites naturels préservés et de constituer un patrimoine public important¹.

Côté programme et plans

Dans un tout autre ordre d'idée, mais avec une même perspective de long terme, le Programme d'investissements d'avenir (PIA) comme le plan « France 2030 » ont été conçus comme des outils pour se projeter dans l'avenir : face à « la tyrannie du court

¹ Joveniaux A. (2017), « [Le Conservatoire du littoral, quarante ans après : quel bilan et quelles perspectives ?](#) », *Hérodote*, 165(2), p. 91-112.

terme », il s'agissait d'investir « au seul service des générations futures » et de préparer « l'indispensable transition vers un nouveau modèle de développement, plus durable ». S'agissant des infrastructures publiques, des outils se sont développés depuis plusieurs décennies, au Commissariat général au Plan puis à France Stratégie notamment, en lien avec le Secrétariat général pour l'investissement (SGPI), pour tenir compte, dans les décisions d'investissement, des enjeux de long terme.

Côté institutionnel

Plusieurs créations ou réformes récentes témoignent de la volonté d'inscrire cette prise de conscience du temps long dans des institutions dédiées : nomination d'un Haut-Commissaire au Plan (HCP) en 2020¹, réforme du Conseil économique, social et environnemental (CESE) qui visait selon les mots du président de la République à en faire la « chambre du futur ». Si cette référence au futur ne fait finalement pas partie du texte de la loi organique du 15 janvier 2021 réformant le CESE, le président Thierry Beaudet a insisté lors de la séance d'installation de la nouvelle mandature sur l'impératif de l'anticipation et de la capacité à « cultiver pleinement le sens du futur », préalable à l'action.

Le caractère hétéroclite des dispositifs brièvement évoqués ici témoigne cependant de leur difficulté, au-delà de l'affichage, à assurer leur articulation et cohérence entre eux, ni la convergence de leurs objectifs – ni même, en définitive, leur durabilité. La puissance publique paraît en effet structurellement mal armée pour conduire une action à la fois durable, systémique et légitime, avec des indicateurs inadaptés, des procédures inefficaces et des ressources insuffisantes.

1. Temps et nombres

La quantification par le biais d'indicateurs d'activité, de tableaux de bord, d'objectifs chiffrés, et de mesures de performance est consubstantielle de la constitution d'un appareil comptable destiné à objectiver les effets de l'action publique. Les défis environnementaux comme sociaux et politiques qui s'imposent à nous obligent cependant à réinterroger les métriques qui fondent aujourd'hui l'action publique et qui ne permettent pas toujours, d'une part, de refléter les préférences collectives et, d'autre part, de concevoir des politiques publiques en étant conscient de leurs effets et de leurs impacts systémiques à court et

¹ Par un décret n° 2020-1101 du 1^{er} septembre 2020 a été institué un Haut-Commissaire au Plan chargé d'animer et de coordonner les travaux de planification et de réflexion prospective conduits pour le compte de l'État et d'éclairer les choix des pouvoirs publics au regard des enjeux démographiques, économiques, sociaux, environnementaux, sanitaires, technologiques et culturels (article 1^{er}).

long termes (sur le climat, la biodiversité, la qualité de vie, les inégalités, la confiance démocratique, la cohésion territoriale, etc.).

1.1. Les limites du pilotage par les indicateurs budgétaires

Inspirées du *new public management*, plusieurs réformes des finances publiques ont, depuis le début des années 1990, importé dans l'État un modèle managérial venu de l'entreprise privée, de gestion par la performance centrée sur les questions budgétaires. La loi organique relative aux lois de finances (LOLF) introduite en 2001¹, comme les lois de programmation des finances publiques (LPFP) créées en 2008, visaient à une meilleure lisibilité et maîtrise des comptes publics. Outre que ces deux objectifs n'ont été que très partiellement atteints², ces lois organiques ont focalisé les débats parlementaires et l'action publique sur le niveau des dépenses publiques et sur leur efficience (leur efficacité ramenée à leur coût), plutôt que sur les objectifs de fond de l'action publique.

Vingt ans après son adoption, la LOLF « navire amiral de l'État stratège avec ses batteries d'indicateurs de performance et ses contrats d'objectifs³ », est ainsi devenue le symbole d'une action publique focalisée sur la réalisation annuelle d'indicateurs de performance (655), faisant passer au second plan les desseins politiques qu'ils sont censés incarner ou traduire.

En matière de loi de financement de la sécurité sociale (LFSS), le HCFiPS pointe également les conditions de leur examen, selon une procédure d'urgence, qui rendent difficile une analyse en profondeur et une mise en perspective de moyen/long terme des politiques menées, de même qu'un réel travail sur la cohérence entre les objectifs sociaux poursuivis et leur traduction financière.

Quant aux LPFP, censées traduire « l'importance du temps long comme horizon de conduite des politiques publiques et de bonne gouvernance des finances publiques⁴ », leur bilan est mitigé, tant en matière de maîtrise budgétaire que de capacité à favoriser la transversalité et la pluri-annualité de l'action publique, deux dimensions centrales des

¹ La LOLF a créé une architecture budgétaire structurée autour de grands ensembles de politiques publiques, les missions, subdivisées en programmes, chacun étant assorti de crédits, mais aussi d'objectifs et d'indicateurs pour en évaluer la réalisation.

² La masse des documents budgétaires produits chaque année (plus de 20 000 pages par an de projets et rapports annuels de performances, « jaunes » et « documents de politique transversale ») a *in fine* peu contribué à améliorer les performances de l'État et à maîtriser les dépenses publiques : voir HCFiPS (2021), « [Note sur les propositions de loi organique de l'Assemblée nationale et du Sénat relatives aux lois de financement de la sécurité sociale](#) », juin ; Bras P.-L. (2021), « [Comment le Covid transforme le débat sur les dépenses de santé](#) », note, Terra Nova, mars ; Écalle F. (2021), « [Comment améliorer le dispositif de performances de la LOLF ?](#) », note, FIPECO, février. Et, malgré leur qualité intrinsèque, ils n'ont pas davantage favorisé l'appropriation démocratique et la mise en débat au Parlement de tous les choix qu'ils traduisaient.

³ Soriano S. (2021), « [Les impasses de l'État stratège](#) », *Esprit*, 2021/4, avril.

⁴ Cour des comptes (2020), [Les finances publiques. Pour une réforme du cadre organique et de la gouvernance](#), rapport, novembre.

soutenabilités. Ces lois ont consacré un horizon comptable, où le solde structurel des administrations publiques est défini en amont comme un objectif auquel les différentes actions sont censées concourir.

Que les principaux outils transversaux de programmation soient désormais de nature exclusivement budgétaire peut d'ailleurs être considéré comme un révélateur du déplacement du centre de gravité des considérations qui président à la définition des politiques publiques, même si ces considérations n'ont pas prévalu au bout du compte, comme l'atteste la trajectoire des finances publiques françaises¹. Et, comme en témoignent les critiques récurrentes à l'égard de l'Objectif national de dépense de l'assurance maladie (Ondam) ou des PLFSS², ce mode de pilotage des dépenses, en privilégiant la recherche des équilibres financiers, permet mal d'articuler suivi budgétaire de court terme et objectifs sociaux de long terme (Encadré 6). La difficulté à déployer des politiques préventives dans tous les domaines d'action publique, ou à intégrer les besoins des générations futures dans l'équation budgétaire, s'explique en partie par cette focalisation³.

La capacité des procédures budgétaires à intégrer le moyen terme pourrait toutefois bénéficier de la récente réforme de la gestion des finances publiques⁴. Celle-ci pourrait d'ailleurs constituer le point de départ d'une réflexion plus large sur une évolution du cadre budgétaire, mieux à même de favoriser la poursuite d'objectifs plus transversaux et de long terme. Les débats parlementaires à l'occasion de l'adoption de ces lois, qui ont porté notamment sur l'éventuelle distinction des dépenses d'avenir « durablement favorables à la croissance économique, au progrès social et au progrès environnemental », sont significatifs de ces préoccupations, même s'ils n'ont pas été traduits dans les textes qui restent encore exclusivement orientés sur des objectifs budgétaires⁵.

¹ Agacinski D., Bueb J., Faure A. *et al.* (2020), « [La planification : idée d'hier ou piste pour demain ?](#) », Point de vue, France Stratégie, juin.

² HCFIPS (2021), « [Note sur les propositions de loi organique de l'Assemblée nationale et du Sénat...](#) », *op. cit.* ; Bras P.-L. (2021), « [Comment le Covid transforme le débat sur les dépenses de santé](#) », *op. cit.* ; Écalte F. (2021), « [Comment améliorer le dispositif de performances de la LOLF ?](#) », *op. cit.*

³ Voir France Stratégie (2021), « [Comment repenser notre système de santé face aux risques nouveaux ?](#) », *Les Cahiers des soutenabilités*, n° 5, novembre ; HCFIPS (2022), [Pour des finances sociales soutenables, adaptées aux nouveaux défis](#), rapport, janvier.

⁴ Traduite en décembre 2021 par une loi ordinaire (n° 2021-1577) et une loi organique (n° 2021-1836), elle entend renforcer les outils d'approche pluriannuelle avec l'intégration dans les programmes annuels de performance d'une programmation (indicative) budgétaire triennale par programme, et l'intégration au sein du domaine obligatoire des lois de programmation des finances publiques d'un objectif d'évolution de la dépense des administrations publiques (ODAP).

⁵ Cette réforme a été conçue dans l'objectif de rendre plus visible l'objectif d'équilibre des comptes et le respect de cet objectif ainsi qu'à articuler plus étroitement, en termes de calendrier, le débat d'orientation budgétaire avec celui sur le programme de stabilité européen.

Ces limites invitent à remettre au cœur d'un processus de programmation pluriannuelle les objectifs politiques de long terme et les ressources à mobiliser pour les atteindre (dont les finances publiques), avant d'en définir les indicateurs de suivi et de performance.

Encadré 6 – Le pilotage des dépenses de santé par les indicateurs

Depuis 1996 et l'introduction de la LFSS, les dépenses de santé font ainsi l'objet d'un « double pilotage » : d'une part par le solde – l'Assurance maladie est censée être à l'équilibre ; d'autre part par une norme de dépenses : l'Ondam. Celui-ci est devenu l'outil autour duquel se structure le débat sur l'évolution des dépenses de santé et à partir duquel s'organise leur régulation. Comme les actions de prévention pour améliorer l'état de santé général de la population ont des effets étalés dans le temps, l'atteinte des objectifs fixés passe par la maîtrise partielle des coûts et de la dépense, et par la volonté de rationaliser l'organisation des soins. Cet ajustement des dépenses s'est réalisé en particulier sur le facteur travail, entraînant à la fois une hausse de la productivité, et une intensification et une dégradation des conditions de travail des soignants, pouvant conduire à une détérioration de la qualité des soins. La tarification à l'activité (T2A) illustre cette logique qui, en attribuant des coûts moyens de prise en charge par « groupe homogène de malades » sur la base desquels sont financés les hôpitaux, a conduit à ce que le tarif guide la pratique plutôt que la pertinence du soin¹. Dans ce domaine comme ailleurs, si des indicateurs chiffrés sont indispensables à l'allocation de moyens limités, leur pertinence retenue doit systématiquement être interrogée à l'aune des choix qu'ils induisent.

1.2. Des indicateurs, modèles et comptabilité à adapter aux nouveaux enjeux

Si la nécessité de disposer d'indicateurs, de modèles quantitatifs et d'une comptabilité pour piloter l'action publique ne fait pas débat, les outils existants ne semblent suffisamment adaptés ni à la prise en compte d'enjeux multidimensionnels et de long terme, ni *a fortiori* à la fabrication de politiques publiques soutenables dans un monde toujours plus complexe et plus incertain.

Plutôt que de les multiplier encore, une voie serait de les repenser à l'aune des finalités politiques qu'ils doivent servir à piloter. Plusieurs pays ont intégré les objectifs de développement durable (ODD) à leur procédure budgétaire, utilisent des critères comme le bien-être ou la santé, ou s'appuient sur une cartographie de la contribution budgétaire à ces

¹ Voir Bras P.-L. (2021), « Comment le Covid transforme le débat sur les dépenses de santé », *op. cit.*

objectifs (Nouvelle-Zélande, Finlande, etc.)¹. La France a également ouvert la voie à une telle évolution avec la publication, depuis 2019, du « budget vert », qui évalue l'impact attendu des dépenses budgétaires et fiscales de chaque ministère au regard de six objectifs environnementaux (voir Chapitre 5). Si cet exercice est un levier potentiellement vertueux pour mieux coordonner en amont les dépenses de l'État, sa faible intégration dans les processus d'arbitrages budgétaires n'en fait pas encore un outil susceptible d'assurer la mise en œuvre des actions nécessaires pour mettre en cohérence les dépenses de l'État avec nos engagements (notamment climatiques). En France comme ailleurs, l'intégration des enjeux de soutenabilités dans les processus budgétaires nationaux n'en est encore qu'à ses balbutiements et demeure faiblement, voire pas du tout contraignante.

Le PIB, une boussole biaisée ?

Le PIB (produit intérieur brut) demeure la principale boussole de nos politiques publiques permettant autant de rendre compte de la puissance et de la richesse d'un pays que de calibrer les politiques publiques, d'établir des prévisions budgétaires ou de calculer la contribution d'un pays à divers organismes internationaux. Même si, par contraste avec les « lois de Plan » qui faisaient de l'évolution du PIB un objectif, le taux de croissance, dans les lois de programmations des finances publiques aujourd'hui n'est plus qu'une hypothèse². Il reste la référence sur la base de laquelle est construite la trajectoire budgétaire et l'évaluation des mesures proposées.

Les limites en sont pourtant connues : agrégat des flux de « richesse » produite, quelle qu'en soit la nature, et indépendamment du stock, le PIB peut notamment croître avec la destruction des milieux naturels ou l'augmentation des inégalités. La représentation de la richesse qu'il mesure, fondée sur un modèle productiviste qui apparaît aujourd'hui insoutenable (voir Chapitre 1), ne tient pas compte de dimensions aussi essentielles à notre avenir que la préservation du patrimoine naturel, la qualité de l'air, la qualité de la vie, la biodiversité, la santé humaine, environnementale ou animale, etc.

Ces questions ont été au cœur des préoccupations de la commission Stiglitz³ en 2008. Le but de cette commission était de développer une « réflexion sur les moyens d'échapper à une approche trop quantitative, trop comptable de la mesure de nos performances collectives » et d'élaborer de nouveaux indicateurs de richesse. Plusieurs de ses recommandations portaient précisément sur les indicateurs de soutenabilité. Leur conclusion était d'une part que la soutenabilité ne pouvait s'apprécier qu'au regard d'un

¹ Hege E. et Brimont L. (2018), « [Intégration des ODD dans les processus budgétaires nationaux](#) », *Iddri Study*, n° 05/18, juillet.

² Définie après avis du Haut Conseil des finances publiques.

³ [Rapport de la Commission sur la mesure des performances économiques et du progrès social](#), commission présidée par J. E. Stiglitz, février 2008.

stock sous-jacent (de réserves de ressources naturelles, biologiques, etc. ; de niveau de concentration de CO₂ ; d'artificialisation des sols...) de manière à s'assurer de ne pas en dépasser les limites ; d'autre part, qu'elle ne pouvait se résumer à un indicateur agrégé et que son suivi devait reposer sur un tableau de bord mixant indicateurs monétaires et indicateurs physiques¹. Si près de quinze ans plus tard ces recommandations restent encore largement à opérationnaliser, les travaux menés notamment par l'Insee² pour intégrer cette dimension environnementale dans la comptabilité nationale ou, au niveau international, l'adoption d'un standard de comptabilité écologique en 2021 (*System of Environmental-Economic Accounting*) privilégiant une approche se concentrant sur les écosystèmes et la création de comptes biophysiques venant compléter des comptes monétaires, pourraient permettre d'avancer dans cette direction.

Néanmoins, la prise en compte des limites environnementales ne suffit pas à faire du PIB un indicateur de soutenabilité car « la soutenabilité n'est pas seulement une question environnementale : un pays qui préserverait ses ressources naturelles mais négligerait totalement l'investissement matériel ou l'éducation des jeunes générations ne serait pas dans une situation plus soutenable qu'un pays qui ferait les choix exactement inverses³ ». Réviser notre représentation de la richesse pour valoriser d'autres dimensions que la production de flux marchands et non marchands pose donc de redoutables questions politiques et méthodologiques.

Et malgré les critiques et les tentatives de proposer des indicateurs révisés (type PIB vert ou PIB ajusté) ou alternatifs (ODD, nouveaux indicateurs de richesse - NIR, IDH ajusté aux pressions de l'environnement, diverses mesures d'empreintes – écologique, globale, etc.)⁴,

¹ « Recommandation n° 11 : L'évaluation de la soutenabilité nécessite un ensemble d'indicateurs bien défini. Les composantes de ce tableau de bord devront avoir pour trait distinctif de pouvoir être interprétées comme des variations de certains « stocks » sous-jacents. Un indice monétaire de soutenabilité a sa place dans un tel tableau de bord ; toutefois, en l'état actuel des connaissances, il devrait demeurer principalement axé sur les aspects économiques de la soutenabilité. (...) Recommandation n° 12 : Les aspects environnementaux de la soutenabilité méritent un suivi séparé reposant sur une batterie d'indicateurs physiques sélectionnés avec soin. Il est nécessaire, en particulier, que l'un d'eux indique clairement dans quelle mesure nous approchons de niveaux dangereux d'atteinte à l'environnement (du fait, par exemple, du changement climatique ou de l'épuisement des ressources halieutiques). » *Ibid.*, p. 19-20.

² Voir la présentation de Didier Blanchet à la séance 2.3 « [Quelle comptabilité pour un "après" soutenable – ou comment mesurer ce qui compte vraiment ?](#) » du cycle 1 du séminaire « Soutenabilités » (19 juin 2020) ; Du PIB au PIB ressenti : en retrait sur le PIB, l'Europe dépasse désormais les États-Unis en bien-être monétaire, Insee Analyses 57, octobre 2020

³ Blanchet D. (2012), « [La mesure de la soutenabilité. Les antécédents, les propositions et les principales suites du rapport Stiglitz-Sen-Fitoussi](#) », *Revue de l'OFCE*, janvier, p. 287-310, ici p. 296.

⁴ Voir France Stratégie (2021), [Quels indicateurs pour mesurer les \(in\)soutenabilités ?](#), livret interactif, janvier ; et une présentation récente de cinq indicateurs intégrant performances sociales et environnementales (ministère de la Transition écologique [2022], [Classements internationaux sur l'environnement. Comment interpréter la place de la France ?](#), dossier, février).

aucun n'a à ce jour supplanté le PIB¹ et la croissance du PIB reste le thermomètre de notre santé économique et du potentiel fiscal de la puissance publique. La réaction des autorités lors de la crise économique de 2020 constitue un bon exemple du peu d'impact qu'ont à ce jour les indicateurs alternatifs sur les politiques publiques : le succès des mesures de soutien et de relance s'est mesuré à l'aune du taux de croissance du PIB sans référence par exemple aux NIR pourtant inscrits dans la loi Sas en 2015², ou à l'empreinte écologique de cette croissance. Il ne suffit donc pas de mesurer des indicateurs alternatifs pour enclencher une transformation sociale profonde. Encore faut-il les rendre effectifs, c'est-à-dire en faire de véritables outils de mesure et d'orientation de l'action publique. Cela implique un accord sur de nouvelles « conventions de richesse » pour définir ce qui compte et comment le compter, et de revoir les conditions institutionnelles dans lesquelles se construisent les politiques publiques (voir Chapitre 5).

L'évaluation socioéconomique : un levier insuffisamment exploité ?

Parmi les outils d'aide à la décision publique intégrant les enjeux du long terme et permettant d'apprécier *ex ante* ses impacts sur différentes dimensions, il faut citer l'évaluation socioéconomique des investissements publics, que doit réaliser depuis 2013 tout porteur de projet bénéficiant de financements de l'État d'au moins 20 millions d'euros.

Pour tous les projets d'investissement dont le financement par l'État dépasse 100 millions d'euros, une contre-expertise indépendante du dossier d'évaluation réalisé par le porteur de projet est organisée par le Secrétariat général pour l'investissement (SGPI). Ces évaluations permettent, sur la base d'une analyse coûts-bénéfices, d'objectiver, de comparer et d'évaluer les effets attendus des projets d'investissement pour l'ensemble de la collectivité, en intégrant leurs externalités positives et négatives à la fois économiques, environnementales et sociales. Principal indicateur de l'évaluation socioéconomique, la valeur actuelle nette socioéconomique se calcule comme la somme des bénéfices monétisés actualisés de laquelle on retranche la somme des coûts monétisés actualisés – les bénéfices et les coûts étant calculés en comparaison avec une option de référence qui sert de contrefactuel du projet.

Au cœur de ces calculs très techniques figurent deux notions qui sont au centre de nos préoccupations : le taux d'actualisation, qui reflète la valeur actualisée de tous les flux futurs (un taux élevé accroît la préférence pour le court terme et réduit la valeur des flux éloignés dans le temps), et les valeurs tutélaires. Définies par la puissance publique, ces

¹ En revanche, dans le débat public, le pouvoir d'achat ou le taux de chômage sont tout aussi présents, si ce n'est davantage.

² Loi n° 2015-411 du 13 avril 2015 visant à la prise en compte des nouveaux indicateurs de richesse dans la définition des politiques publiques et publication de Aussilloux V., Charrié J., Jeanneney M. *et al.* (2015), « [Au-delà du PIB, un tableau de bord pour la France](#) », *La Note d'analyse*, France Stratégie, n° 32, juin.

dernières représentent la valeur (ou le coût) d'un bien non marchand pour la collectivité. Elles reflètent le poids que la société accorde à des dimensions telles que le temps, la vie humaine, ou le carbone. Elles orientent dans ce sens l'investissement public en donnant à voir le coût de l'action et de l'inaction (en termes de vies sauvées, d'émissions carbone évitées, de pollution de l'air réduite, de gains pour la santé, etc.). Elles sont évolutives : pour atteindre la neutralité carbone en 2050, le dernier rapport de la commission d'experts estime que la valeur tutélaire du carbone devrait passer de 90 euros la tonne en 2020 à 250 euros en 2030 et 775 euros en 2050¹.

Si ces méthodes constituent potentiellement un puissant levier pour orienter les investissements, elles rencontrent plusieurs limites : la monétisation ne permet pas de tout mesurer ni de transcrire intégralement les préférences collectives (voir Chapitre 4) – elles ne permettent de faire des arbitrages que sur ce qui est quantifié ou quantifiable. Or une partie des enjeux de soutenabilités le sont peu ou mal, qu'il s'agisse des services écosystémiques ou de la réduction des inégalités. En tout état de cause, elles sont insuffisamment mobilisées à ce jour alors qu'elles peuvent aider à concevoir des politiques à la fois durables et systémiques. La raison vient certainement de leur technicité et leur relative confidentialité, qui ne rendent pas leur appréhension aisée par les décideurs publics (y compris les parlementaires) et peuvent masquer la dimension fortement politique de la fixation des valeurs tutélaires comme du taux d'actualisation. Si les contre-expertises ont souvent permis d'améliorer les projets d'investissement, certains ayant été profondément transformés, d'autres repoussés, en définitive, depuis 2013, aucun projet significatif n'a été retoqué à la suite d'une contre-expertise défavorable... Et le concours de ces investissements à l'objectif de décarbonation reste encore peu lisible.

Des modèles peu soutenables

Les modèles macroéconomiques enfin sont emblématiques des outils construits pour refléter notre compréhension de la complexité du monde dans nos prises de décision². Ils ont été et sont toujours largement utilisés aujourd'hui pour appréhender différents enjeux de soutenabilités³ : il y a cinquante ans, le rapport Meadows (*The Limits to Growth*, 1972) se fondait en grande partie sur des simulations de modèles pour pointer la dépendance de notre système de production thermo-industriel à l'égard de son environnement et pour interroger sa durabilité ; le Giec s'appuie sur une multitude de scénarios issus de différents modèles climatiques et macroéconomiques ; le monde de la finance se nourrit largement des modèles pour évaluer les risques et anticiper les fluctuations ; les gouvernements

¹ France Stratégie (2019), *La valeur de l'action pour le climat. Une valeur tutélaire du carbone pour évaluer les investissements et les politiques publiques*, rapport de la commission présidée par A. Quinet, février.

² Séance 3 « Modélisation et soutenabilités » du cycle 1 du séminaire « Soutenabilités » (4 juin 2020).

³ Voir le point de vue d'Amy Dahan (« Podcast n° 1 : Les modèles, ce qu'ils sont, d'où ils viennent et ce qu'ils font ») lors de la séance 3 « Modélisation et soutenabilités » du cycle 1 du séminaire « Soutenabilités » (4 juin 2020).

évaluent *ex ante* l'impact de leur politiques économiques à l'aune de résultats de modèles macroéconomiques ; les épidémiologistes se réfèrent à des expérimentations *in silico* pour anticiper la propagation d'une épidémie et évaluer les effets potentiels d'instruments visant à l'enrayer, etc. Dans bien des domaines, ces outils constituent des supports incontournables d'aide à la décision en donnant à voir des futurs possibles.

Mais ils ne sont jamais neutres : ils traduisent les choix théoriques et axiologiques qui ont présidé à leur élaboration¹. Les résultats des projections et la qualité des décisions susceptibles d'en découler dépendent largement du choix des dimensions modélisées. Or aujourd'hui, les modèles macroéconomiques les plus utilisés par les administrations, d'inspiration néoclassique, ignorent généralement le facteur de production « capital naturel » dans leur modélisation de la croissance (car il ne donne pas lieu à un flux monétaire), et ils n'intègrent pas les impacts économiques et sociaux des politiques climatiques comme les impacts sur le climat des autres politiques² : de façon caractéristique, ceux qu'utilise le ministère de l'Économie n'intègrent pas systématiquement l'impact carbone des politiques économiques ni les effets du dérèglement climatique sur l'économie.

Inversement, des modèles comme *Prometheus*, utilisé par le Commissariat général au développement durable (CGDD), qui simule l'impact social de la fiscalité énergétique ou, en dehors des administrations, les modèles *ThreeMe* de l'OFCE, ou *GEMMES* de l'AFD sont trop peu connus et leurs résultats sans doute insuffisamment partagés par la communauté d'acteurs³. En outre, compte tenu des difficultés à modéliser certains phénomènes et leurs interactions, notamment en matière environnementale (par manque de données, de connaissances, d'expertise méthodologique)⁴, le partage et la confrontation d'expertises entre producteurs et utilisateurs de modèles devraient être encouragés pour enrichir la capacité collective des acteurs publics à mieux intégrer dans leurs prises de décisions des risques émergents comme ceux générés par le changement climatique, l'effondrement de la biodiversité ou les inégalités géo-sociales. Cette culture de la pluridisciplinarité et de la coopération va de pair avec des modalités de travail plus transversales au sein de l'État, qui restent encore largement à construire (voir Chapitre 5).

¹ Cohen M. et Grandjean A. (2022), « PIB, croissance et limites planétaires », *The Other Economy*, 10 mars, partie « 8. La croissance du PIB n'est pas expliquée par les modèles macroéconomiques les plus utilisés ».

² Voir le point de vue de Gilles Salvat (« Podcast n° 3 : L'usage de la modélisation : de l'expertise à la décision ») lors de la séance 3 « Modélisation et soutenabilités » du cycle 1 du séminaire « Soutenabilités » (4 juin 2020).

³ Moatti S. et Timbeau X. (2021), « Entretien avec Benoît Leguet – Neutralité carbone : il manque un projet politique », *L'Économie politique*, n° 89, février, p. 49-61.

⁴ Voir le point de vue d'Alexandre Monnin, Diego Landivar et Emmanuel Bonnet (« Podcast n° 2 : Peut-on modéliser l'insoutenable ? ») lors de la séance 3 « Modélisation et soutenabilités » du cycle 1 du séminaire « Soutenabilités » (4 juin 2020).

2. Temps, sens et procédures

La prise en compte des enjeux systémiques et de long terme bouscule des interactions et logiques d'acteurs. Elle oblige à repenser l'action publique autour d'un intérêt général élargi, à l'organiser à la fois plus transversalement autour d'objectifs partagés de long terme et en réinterrogeant la rationalité des procédures et des normes qui prévalaient jusqu'à présent. C'est particulièrement vrai dans la réalisation de nombreux exercices évaluatifs, *ex ante* comme *ex post*, dont la multiplication ne paraît pas aujourd'hui suffire à garantir une plus grande soutenabilité de l'action publique, les procédures prenant parfois le pas sur les finalités.

2.1. Des évaluations, du papier et des tableaux

L'exemple des études d'impact

L'intégration d'enjeux multidimensionnels dans la fabrique de la politique publique est une source de complexité car, en forçant à déborder des champs ministériels existants, elle oblige à revoir les procédures habituelles et à s'approprier nouvelles expertises et nouveaux savoirs. Un retour sur la manière dont les études d'impact ont été incorporées dans les processus administratifs et législatifs permet de se rendre compte à la fois des avancées mais aussi des freins, notamment processuels, à la mise en œuvre d'approches systémiques dans la fabrique de l'action publique.

Depuis la loi organique n° 2009-403 du 15 avril 2009, tous les projets de loi doivent être accompagnés d'une étude qui présente les conséquences économiques, financières, sociales et environnementales attendues des dispositions du projet. La dimension transversale de ces études est en outre renforcée par l'obligation plus récente d'analyser systématiquement les impacts sur l'égalité entre les femmes et les hommes, le handicap et la jeunesse.

Sur le papier, l'étude d'impact est un outil majeur de prise en compte des enjeux de soutenabilités, en proposant un diagnostic complet des impacts anticipés d'un projet de loi et en permettant d'améliorer la qualité des débats parlementaires, et *in fine* celle de la loi. Dans les faits, les limites de ces études d'impact ont été maintes fois soulignées depuis dix ans. Les critiques les plus récurrentes concernent leur qualité méthodologique variable, leur incomplétude (si certains critères semblent correctement satisfaits, comme les objectifs ou les motifs de la nouvelle législation, les impacts des projets de loi, en particulier ceux environnementaux apparaissent au contraire très mal renseignés¹ – Encadré 7) et l'absence de procédure contradictoire, qui concourent à vider ces études d'une partie de leur substance.

¹ Analyse de 30 études d'impact entre juin 2017 et août 2019, voir Monnery B. et du Marais B. (2020), « [Qualité des études d'impact et travail parlementaire](#) », Working Paper n° 2020-12, *EconomiX*, décembre.

Encadré 7 – Les études d'impact : quelques exemples d'incomplétude

Projet de loi instituant un système universel de retraite¹

Cette étude d'impact de plus de mille pages évalue les impacts de deux projets de loi relatifs au système universel de retraite (organique et ordinaire). Cette étude a fait l'objet de 47 consultations auprès d'organismes privés et publics. Cinq impacts généraux sont identifiés : impact social, impact économique sur l'emploi, impact sur certaines catégories de travailleurs, impact budgétaire et impact en matière d'égalité femme-homme. L'étude comporte aussi une section exposant l'impact de la réforme sur plusieurs cas-types. L'impact environnemental des deux projets de loi n'est pas examiné, ni même mentionné dans l'étude.

Projet de loi portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets

Cette étude d'impact de 558 pages analyse l'impact article par article du projet de loi, de février 2021. Elle débute par un rappel des engagements de la France en matière de climat et de réduction des émissions de gaz à effet de serre, et un bilan de la Convention citoyenne pour le climat. Les différents impacts étudiés sont juridiques (dans l'ordre juridique interne et international), économiques, sociaux et écologiques. Si ces impacts sont renseignés, ils demeurent parfois imprécis en l'absence de détermination précise du périmètre et du contenu de la mesure. Par exemple, dans l'examen de l'article 15, « renforcer les clauses environnementales dans les marchés publics », il est inscrit :

« Dans la mesure où, ainsi que le préconise la Convention citoyenne pour le climat, des dispositions réglementaires devront définir les modalités d'appréciation de la "performance environnementale", la valorisation de l'impact de ces mesures ne peut être précisément déterminée. »

Évaluation préalable des articles du projet de loi de finances pour 2018, article 12 suppression de l'ISF²

L'évaluation du projet de loi de finances pour 2018 présente une étude de l'impact provoqué par la transformation de l'impôt sur la fortune (ISF) en impôt sur la fortune immobilière (IFI). Après un état des lieux rendant compte du dispositif juridique anciennement en vigueur et du rendement de cet impôt, l'étude expose la raison du remplacement de cet impôt par l'impôt sur la fortune immobilière ainsi que les objectifs poursuivis par la réforme et les options envisagées, leurs avantages et inconvénients. Les impacts analysés sont présentés succinctement, à l'appui d'une étude estimant le rendement budgétaire de l'IFI. Il n'est pas considéré que cette

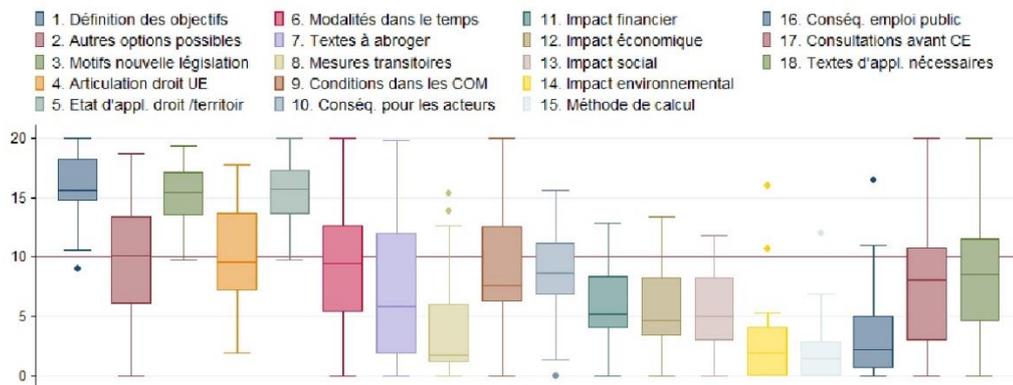
¹ Assemblée nationale (2020), *Projet de loi instituant un système universel de retraite*, étude d'impact, janvier.

² *Projet de loi des finances pour 2018 – Évaluations préalables des articles du projet de loi*.

réforme puisse avoir des impacts sociaux et environnementaux. Il est également à noter qu'aucune consultation n'a été menée lors de la réalisation de l'étude d'impact de cet article.

À partir de l'analyse de 27 études d'impact entre 2017 et 2020, des chercheurs ont montré l'inégal renseignement des différentes mentions obligatoires. Pour chacun des 18 critères légaux devant figurer dans une étude d'impact, des notes sur 20 ont été attribuées. Même si cette représentation peut prêter à discussion, elle montre l'inégale intégration des impacts – notamment environnementaux.

Figure 5 – Répartition des notes des études d'impact pour chaque critère



Lecture : l'impact environnemental des 27 études d'impact a reçu une note médiane de 1,9/20, 25 % des notes attribuées pour ce critère étant égales à 0.

Source : Monnery B. et du Marais B. (2020), « *Qualité des études d'impact et travail parlementaire* », Economix, p. 15

Mais les critiques les plus fondamentales tiennent à la fois à leurs conditions de réalisation et à leur articulation avec la décision publique. Compétences exclusives des administrations en charge du projet de loi (contrairement aux évaluations *ex post*), elles sont soumises au contrôle méthodologique et formel du Secrétariat général du gouvernement (SGG) avant de passer trois contrôles successifs censés garantir leur qualité : un contrôle en amont par le Conseil d'État qui vérifie la complétude et la qualité des études d'impact, un contrôle parlementaire au moment du dépôt à l'Assemblée ou au Sénat et un éventuel contrôle juridique par le Conseil constitutionnel. Dans les faits, ces contrôles sont des contrôles de légalité plus que d'opportunité, tout en demeurant très formels. Le Conseil d'État émet un avis public assorti très fréquemment de réserves et de recommandations mais qui ne sont pas contraignantes (le Conseil d'État peut procéder au rejet pur et simple du projet de loi en cas d'absence d'étude ou de carence grave, ce qui est arrivé très rarement). La Conférence des présidents de chambres (qui a dix jours pour examiner l'étude d'impact et pas de moyens dédiés) a pour sa part refusé une seule fois la mise à l'ordre du jour d'un projet loi au motif d'une étude d'impact insuffisante. Mais ce

refus a été rejeté par le Conseil constitutionnel, jugeant que les règles de la loi organique n'avaient pas été « méconnues » par le gouvernement en présentant seulement les conséquences attendues de la loi par rapport aux objectifs fixés par le gouvernement.

L'étude d'impact apparaît dès lors pour l'administration qui en a la charge comme une formalité à respecter qui prend davantage la forme d'un plaidoyer *pro domo* du projet de loi, justifiant le plus souvent de manière plus ou moins sommaire et *a posteriori* des arbitrages politiques déjà rendus¹, que d'un véritable examen à 360 degrés qui permettrait de rendre visibles tous les impacts, risques, tensions, effets pervers ou d'aubaine du projet de loi afin de le faire évoluer en conséquent. Elle perd de ce fait sa capacité à améliorer effectivement le contenu de la loi, et *in fine* à en garantir la soutenabilité. Elle ne remplit pas non plus sa mission d'éclairage des débats parlementaires² faute de fournir une information complète, précise et équilibrée. Enfin, elle est fréquemment contournée par le recours croissant aux propositions de loi, amendements et ordonnances qui ne sont pas soumis à cette évaluation préalable.

L'évaluation environnementale

Autre exemple de procédure dont les conditions de réalisation font en partie perdre le sens et parfois jusque l'intérêt : l'évaluation environnementale des projets, des plans et des programmes. La loi du 10 juillet 1976 sur la protection de la nature inscrit pour la première fois en droit français la nécessité d'une étude d'impact et introduit la séquence « éviter, réduire, compenser ». Son objectif est d'*éviter* les atteintes à l'environnement, de *réduire* celles qui n'ont pu être suffisamment évitées et de *compenser* les effets notables qui n'ont pu être réduits et évités. Cette obligation a été reprise et enrichie par le droit européen et consolidée, notamment en 2016, par la loi pour la reconquête de la biodiversité, de la nature, et des paysages. Elle vise à intégrer les enjeux environnementaux dès les phases amont de réflexion et ainsi à concevoir des projets, plans et programmes de moindre impact environnemental. L'évaluation environnementale vise également à éclairer la prise de décision au regard des enjeux environnementaux et de ceux relatifs à la santé humaine du territoire concerné, ainsi qu'à garantir la participation éclairée et la consultation du public (via notamment les enquêtes publiques ou les interventions de la Commission nationale du débat public - CNDP³) en fonction de la nature et du périmètre du projet, du plan, ou du programme.

¹ Cabrespines J.-L. (2019), *Étude d'impact : mieux évaluer pour mieux légiférer*, étude, CESE, septembre.

² Voir notamment l'intervention de Chantal Jouanno dans la séance 4 « [Quelles arènes pour instruire et arbitrer les différends politiques liés aux soutenabilités ?](#) » du cycle 1 du séminaire « Soutenabilités » (12 novembre 2020).

³ L'article 7 de la Charte de l'environnement prévoit un droit à participation mais qui ne vaut que pour les décisions relatives à l'environnement : « Toute personne a le droit, dans les conditions et les limites définies

Les apports conceptuels et pratiques de l'évaluation environnementale sont majeurs :

- le corpus méthodologique de l'évaluation environnementale s'adapte à toutes les échelles de décisions publique et incite à leur emboîtement, depuis les politiques publiques nationales jusqu'aux décisions individuelles en passant par les étapes de programmation ou planification intermédiaire. En outre, en interrogeant la « performance » des projets, plans et programmes à l'égard de l'environnement, l'évaluation environnementale contribue automatiquement à une analyse de la cohérence d'ambition entre les objectifs poursuivis et les moyens affectés ;
- en éclairant les arbitrages : l'évaluation environnementale, notamment via les étapes de consultation du public qu'elle implique, semble aujourd'hui l'une des méthodes les plus efficaces pour permettre de rendre explicites les choix de priorité, sans en rester à des oppositions simplistes entre thématiques qui ne peuvent conduire à une résolution soutenable (par exemple, l'opposition de principe entre équipements de production d'énergie renouvelable et impacts écologiques) ;
- en augmentant leur légitimité : par la logique du *reporting* (dont le contenu est préalablement défini), elle permet de restituer de manière logique et formalisée les principales justifications à l'appui des choix, ainsi que le champ des possibles qui a été exploré. Ceci permet aux différentes parties prenantes (autorités administratives, experts, public, etc.) de prendre position, voire de débattre avant la prise de décision, sur la base d'informations partagées. À ce titre, la création d'un rôle de garant expert indépendant (appelé « autorité environnementale » en France), pour accréditer le contenu du « rapportage » et assurer la comparaison objective des choix étudiés à l'égard des enjeux environnementaux permet d'éclairer à la fois le porteur de la politique et les parties prenantes, sans que le décideur soit tenu d'en suivre les recommandations, donc en assumant ses propres responsabilités. Néanmoins, le processus de déclaration environnementale prévu par le droit pour les plans et programmes, oblige le porteur de la politique publique à réagir, sur la base de la consultation du public et de l'avis du garant environnemental, et à en assumer les choix définitifs.

L'application du corpus réglementaire européen et national de l'évaluation environnementale est cependant perçue par les acteurs peu sensibilisés aux enjeux environnementaux comme un simple « complément de procédure » peu pertinent. La complexification procédurale rend difficile son appropriation et son application par les acteurs eux-mêmes (maîtrises d'ouvrage, pouvoirs publics chargés de l'instruction, garant environnemental nommé en France « autorité environnementale », cabinets d'ingénierie, société civile et ONG environnementale, etc.).

par la loi, d'accéder aux informations relatives à l'environnement détenues par les autorités publiques et de participer à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement ».

La qualité des évaluations d'impact *ex ante* fait l'objet de critiques et leurs résultats influencent généralement peu les plans, programmes ou projets qu'elles accompagnent. Dans son rapport annuel 2021, l'Autorité environnementale note même que :

« Alors que la crise sanitaire a révélé et aurait pu conduire à revoir des modèles à bout de souffle, les mêmes programmes, les mêmes financements, les mêmes projets qui auront, pour la plupart d'entre eux, des conséquences irréversibles sur une ou plusieurs dizaines d'années sont invariablement présentés. Conservatismes ou intérêts économiques, les freins conduisant à l'immobilisme sont nombreux. Certaines décisions sont même des régressions¹. »

Les maîtrises d'ouvrage qui n'ont pas forcément intégré qu'un projet limitant son impact environnemental est un projet juridiquement plus robuste et socialement plus acceptable refoulent généralement ces dimensions au rang de contraintes additionnelles. Pour ces maîtres d'ouvrage et leurs conseils, l'évaluation devient trop souvent une figure technique imposée, plutôt que l'outil de soutenabilité qu'elle est censée constituer².

2.2. Une forte dépendance aux sentiers administratifs

Ainsi, les dispositifs d'évaluation *ex ante* ne permettent aujourd'hui de garantir ni la durabilité, ni la transversalité, ni la légitimité des politiques publiques qu'ils accompagnent. En aval, la faible capacité de l'État et des collectivités territoriales à revenir sur des politiques engagées est également caractéristique de cette insuffisante recherche de soutenabilité – et ce, alors même que le développement d'une culture de l'évaluation depuis une quinzaine d'années devait accompagner en théorie une plus grande réflexivité sur les politiques déployées et permettre leurs ajustements éventuels, voire leur arrêt en cas d'inefficacité avérée ou lorsque le contexte ou les connaissances ont changé.

Un détour par le néo-institutionnalisme sociologique, né de la sociologie des organisations à la fin des années 1970, permet de comprendre le rôle des institutions au sens large dans la fabrique de cette forme particulière d'immobilisme³. En effet, si les institutions (qui renvoient ici aux procédures et organisations administratives de l'État) permettent de réduire l'incertitude en constituant un cadre stable d'action, elles finissent *ipso facto* par limiter le champ des possibles en s'organisant autour de routines processuelles et de normes de comportement dont il apparaît coûteux de s'extraire. Cette « dépendance aux sentiers administratifs » est d'autant plus problématique qu'à l'heure où la contrainte budgétaire pourrait redevenir forte,

¹ Autorité environnementale (2022), *Rapport annuel 2021*, avril.

² Gomel C. et Loubert-Davaine X. (2016), « L'évaluation environnementale : un paradoxe au cœur de la modernisation du droit de l'environnement », in Doussan I. (dir.), *Les futurs du droit de l'environnement*, Bruxelles, Bruylant.

³ Hervier L. (2014), « Néo-institutionnalisme sociologique », in Boussaguet L. (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*, 4^e éd., Paris, Presses de Sciences Po.

et les investissements pour piloter la transition potentiellement très élevés, l'allocation des ressources publiques devrait être priorisée selon les objectifs assignés et non dépendante de choix effectués dans le passé selon des critères aujourd'hui en partie obsolètes.

Cette dépendance peut avoir plusieurs explications. La première est d'ordre politique et recouvre deux phénomènes. Mettre fin à une politique publique et réviser ses paramètres une fois qu'elle est lancée aboutit à revenir sur ce qui est souvent devenu un acquis pour ses bénéficiaires. Et de ce fait, « tout projet de supprimer une politique publique se heurte immédiatement à la mobilisation des clientèles, des bénéficiaires et des opérateurs, aux routines institutionnalisées¹ ». Et même si son efficacité constatée *ex post* n'est que faible ou partielle, cet effet cliquet engendre de fait une inertie importante des dépenses, et un frein à la réallocation des moyens et des priorités. Autre élément du même ordre, la pression croissante du pouvoir politique sur les administrations et l'accélération du temps politique renforcent le recours à des sentiers déjà empruntés ou sur lesquels on est déjà engagé. Ce faisant, plus l'exhortation à produire de nouvelles politiques se renforce, moins le temps consacré à la maturation des propositions est important et plus celles-ci sont tirées vers des solutions déjà connues, sécurisantes pour ceux qui les proposent et, de fait, faiblement innovantes.

La deuxième source d'explication, en partie liée, renvoie à la fabrique de la norme. L'accélération de la production législative, *a fortiori* sur un même champ (il y a eu par exemple six lois climat/environnement depuis 2007), la multiplication des normes de référence internationales et européennes mais aussi la demande sociale croissante de normes en matière de santé, de sécurité, d'environnement, etc., placent les administrations dans un mode de « production en continu », qui crée de l'instabilité et complexifie la compréhension de l'action publique, en interne comme en externe.

Ainsi, en matière environnementale, l'incorporation des nouvelles obligations liées à l'évaluation s'est faite par ajout strict et parfois hétérogène au droit préexistant, sans déclencher de refonte des codes ou de simplification des régimes d'autorisation et des procédures, avec à la clé un épaississement des documents peu propice à leur lisibilité par le public². La succession depuis 2007 de lois portant sur l'environnement s'est également traduite par des nouveautés en termes de politiques publiques, mais aussi des ajustements sur des législations existantes ou des transpositions tardives, avec de multiples conséquences, parmi lesquelles la complexification des textes à appliquer, la perte d'une vision d'ensemble des priorités de la politique publique et la difficulté à en évaluer les conséquences. Tous ces freins obèrent la capacité de l'action publique à intégrer des enjeux nouveaux tels que l'atténuation et l'adaptation aux changements

¹ Lascoumes P. et Le Galès P. (2012), *Sociologie de l'action publique*, Paris, Armand Colin, coll. « 128 ».

² Dubost C., Le Coz C. et Py M. (2019), *Propositions pour l'amélioration de la qualité des évaluations environnementales*, rapport, CGDD, novembre.

climatiques, qui nécessiteraient pourtant une forme de créativité à la fois dans la conception et dans la conduite de l'action publique.

La troisième cause tient à la difficulté à mobiliser les résultats des évaluations d'impact *ex post*. Malgré les développements de ces dernières années, la France accusait encore en 2018¹ un certain retard en la matière : moindre culture de l'évaluation, insuffisante formation des élites, défaut d'impulsion politique, rôle faible du Parlement dans l'évaluation, disponibilité tardive, etc.

Mais sur le fond, la principale difficulté à mobiliser ces évaluations d'impact *ex post* pour ajuster, voire arrêter un dispositif s'il ne répond pas aux objectifs visés et/ou produit des effets non désirés, réside dans le fait qu'elles produisent rarement un avis tranché sur les impacts constatés. Cela tient autant à des enjeux de disponibilité de données qu'à une difficulté plus intrinsèque à pouvoir réellement isoler des effets corrélés à la politique publique qui est elle-même perturbée par une multitude d'autres facteurs. Et plus le spectre des politiques évaluées est large, plus ces corrélations sont difficiles à établir (ou au prix de tellement d'hypothèses qu'elles en sont considérablement affaiblies). Enfin, la temporalité de la réalisation de ces évaluations est souvent incompatible avec celle du politique : le temps que leurs résultats soient publiés ou transmis, des décisions relatives à la poursuite, à la généralisation, à l'infléchissement ou à l'arrêt des politiques qu'elles visent sont parfois d'ores et déjà prises. Dès lors ces évaluations *ex post* produisent rarement l'éclairage escompté.

Entre l'évaluation *ex ante* et l'évaluation d'impact *ex post* (quand celle-ci existe), il manque un chaînon clairement identifié permettant non seulement de suivre nos politiques publiques une fois qu'elles sont déployées, mais aussi d'évaluer en continu leur pertinence et leur cohérence, et de les faire évoluer le cas échéant face à de nouveaux éléments de contexte ou à des effets inattendus. La rareté des évaluations dites *in itinere*, fondées notamment sur les perceptions des bénéficiaires (supposés et avérés) et des acteurs chargés de leur déploiement (public, privé, à toutes les échelles), articulant méthodes quantitatives et qualitatives, freine notre capacité à réajuster en cours de route nos politiques pour les rendre plus efficaces.

3. Un État qui se désarme ?

3.1. Les leçons ambiguës de la crise Covid

Évoquer un « désarmement de l'État » peut sembler paradoxal au moment où la gestion de la crise Covid a montré une capacité inédite de résistance et d'adaptation des services publics, en même temps que la possibilité de déployer, extrêmement rapidement, un

¹ Voir France Stratégie (2018), « [Vingt ans d'évaluations d'impact en France et à l'étranger. Analyse quantitative de la production scientifique](#) », Document de travail, n° 2018-06, décembre.

arsenal de mesures et des ressources considérables pour protéger les Français « quoi qu'il en coûte ». Cette crise a toutefois révélé, en creux, des faiblesses – voire des défaillances – et interroge sur les conditions du retour à la « normale ».

En effet, si le système « a tenu » (et tient encore), c'est en s'affranchissant assez largement des cadres et des règles d'action qui le structuraient jusque-là. La crise a en effet transformé, au moins temporairement, les priorités de l'action publique, les hiérarchies entre les missions, et les fondements des arbitrages entre les logiques de coût, d'effectivité ou d'efficience, et de protection contre les risques¹. En bénéficiant d'une autonomie inédite, des agents publics de première ligne ont dessiné une action publique renouvelée, moins cloisonnée et plus agile (réorganisation des hôpitaux pour augmenter la capacité d'accueil des services spécialisés, distributions d'aide alimentaire, école à distance, réserve civique, plans blancs généralisés, etc.).

Parallèlement, les mesures d'urgence et le plan de relance ont montré que des investissements publics massifs à l'initiative de l'État (re)devenaient possibles, et que, s'il n'y avait pas « d'argent magique », des marges de manœuvre budgétaires existaient bel et bien.

Enfin – certes sans qu'on puisse affirmer à ce stade que ces effets seront durables –, les demandes adressées à la puissance publique, en matière de gestion de crise comme de fonctionnement « ordinaire », ont évolué. Ainsi, la santé publique, par exemple, s'impose aujourd'hui en tête des attentes prioritaires des Français à l'égard de l'État, devant l'éducation et la sécurité², reflétant à la fois une reconnaissance pour l'action accomplie³ mais aussi, et surtout, une très grande inquiétude pour l'avenir. Ainsi, 76 % des Français interrogés lors d'un sondage récent estiment que le système de santé est « fragilisé » ou « en détresse ». « Tous savent que si les hôpitaux ont tenu pendant le Covid, c'est grâce à l'héroïsme de leurs agents », note Frédéric Dabi, directeur général de l'institut de sondage⁴, et les motifs d'inquiétude rassemblent la pénurie de soignants (91 %), la difficulté à accompagner les aînés en situation de dépendance (90 % des personnes interrogées) et la situation des hôpitaux publics (89 % des sondés). C'est donc bien la soutenabilité du système qui est ici interrogé et la capacité de l'État non seulement à faire face à de nouvelles difficultés plus ou moins analogues mais aussi à réorienter l'action publique « normale » dans une perspective plus résiliente. Nombre d'acteurs redoutent en effet le retour au *business as usual* sans que soient

¹ Voir par exemple Dumez H. et Minvielle É. (2020), *Le système hospitalier français pendant la crise Covid-19. Une contribution des sciences de gestion*, École polytechnique (i3-CRG)-CNRS, juillet ; Bergeron B., Borraz O., Castel P. et Dedieu F. (2020), *Covid-19 : Une crise organisationnelle*, Paris, Presses de Sciences Po.

² Dans la *22^e édition du Baromètre Delouvrier* (janvier 2022), elle est désormais citée par 48 % des sondés, après n'avoir longtemps occupé que la 3^e place.

³ Les jugements s'améliorent très nettement concernant l'action de l'État en matière de santé publique avec 59 % de bonnes opinions.

⁴ Barret A.-L. (2022), « *Les Français veulent changer le système de santé* », *Le JDD*, 22 mars.

levés les obstacles – organisationnels, processuels, intellectuels – qui freinent aujourd'hui la capacité de la puissance publique à affronter les enjeux de soutenabilités¹.

3.2. Une « transformation de l'État » à réinterroger

Faire plus avec moins, une ambition soutenable ?

Les modalités de réforme et de transformation de l'État menées au cours des dernières décennies permettent-elles de répondre aux attentes de protection individuelle d'aujourd'hui, et aux grands enjeux de demain : s'adapter au changement climatique, se préparer au vieillissement de la population et au risque croissant de la dépendance, ou encore assurer notre souveraineté (industrielle, technologique, alimentaire, etc.) ?

De la « Révision générale des politiques publiques » en 2007 au programme « Action publique 2022 » en 2017², les réformes de l'État depuis quinze ans se sont essentiellement attachées à rechercher une réduction des coûts (principalement des effectifs), en se concentrant sur des objectifs affichés de rationalisation, réorganisation, simplification... comme si la transformation publique était d'abord une question technique de correction de dysfonctionnements, de remise en ordre, de lutte contre le gaspillage³. Ces réorganisations successives du périmètre de l'administration, des procédures, des principes guidant la modernisation de l'État ont en grande partie été déconnectées d'une réflexion sur leurs finalités – au-delà des déclarations de principe sur « l'efficacité », la possibilité de « faire plus avec moins », la « trop grande place » prise par l'État, etc.⁴ La question première (« de quel État avons-nous besoin aujourd'hui ? pour quelles finalités ? ») est finalement peu posée.

Or sans cette réflexion préalable, les stratégies et les plans (d'adaptation, de résilience...) risquent de se heurter aux mêmes limites administratives que celles détaillées *supra* (cloisonnement sectoriel, dépendance aux sentiers administratifs, pilotage par des indicateurs inadaptés) et *in fine* aboutir à des actions éparses, des avancées dans certains secteurs, des *statu quo* ou des reculs dans d'autres. C'est donc autour de l'identification

¹ Voir les sept grandes questions de l'appel à contributions « Covid-19 : pour un "après" soutenable » (avril 2020) du séminaire « Soutenabilités », et plus particulièrement « Quelles attentes à l'égard de la puissance publique face aux risques ? ».

² Comme lors de la RGPP, le dossier est confié au ministre en charge du Budget et l'objectif principal est la recherche d'économies, chiffrées dans le projet originel à 3 points de dépenses publiques, avec la suppression de 120 000 emplois publics dont 50 000 dans la fonction publique d'État.

³ Agacinski D., Beaucher R. et Danion C. (2021), *L'État qu'il nous faut. Des relations à nouer dans le nouveau régime climatique*, Boulogne-Billancourt, Berger-Levrault.

⁴ Ogien A. (2021), « Dé-chiffrer les politiques publiques », AOC, 15 décembre ; France Stratégie (2018), « Bilan de la revue générale des politiques publiques (RGPP) et de la modernisation de l'action publique (MAP) en matière de modalité d'accompagnement et de bonne appropriation pour les agents », mars ; Soriano S. (2021), « Les impasses de l'État stratège », *op. cit.*

de nouveaux besoins et de ce qu'ils impliquent en matière de processus, d'indicateurs, de moyens, de compétences, etc., que doit être repensée la transformation de l'État, y compris dans ses relations avec les territoires.

Des propositions existent dans le débat : un État relationnel¹ qui mettrait en capacité d'agir la société civile et nouerait de nouvelles relations partenariales avec les acteurs, un État réseau² qui s'appuierait sur la trilogie État-marché-commun et tirerait sa puissance de la mise en réseau d'écosystèmes – écologiques, économiques, solidaires – afin de gagner en résilience, ou encore un État négociateur et contractualisateur³ qui aurait vocation à organiser les négociations avec une pluralité d'acteurs et à les faire s'engager dans des « contrats de transition » (modalité mobilisée depuis longtemps dans les relations État/collectivités). S'il n'entre pas dans le cadre de ce rapport de les évaluer, notons qu'elles ont toutes en commun d'appeler à un réarmement de l'État autour de compétences à retrouver et surtout de modalités d'articulation à réinventer avec les collectivités territoriales, les entreprises, les corps intermédiaires, la société civile, etc.

Perte d'expertise et conduite de l'action publique

La diversité et l'ampleur des crises et des transformations qui sont devant nous doit en effet conduire la puissance publique à s'interroger sur les compétences stratégiques qui lui permettront de les anticiper, de les prévenir et/ou d'en atténuer les effets, et de les gérer.

Contrairement à une idée répandue, la croissance des effectifs de l'État est maîtrisée : entre 2011 et 2019, l'emploi public a augmenté moins vite que l'emploi total (+0,4 % par an en moyenne contre +0,7 % pour l'emploi total) alors que la population française augmentait de près de 2 millions de personnes. S'il a légèrement diminué dans la fonction publique d'État, il a augmenté au même rythme que l'emploi total dans la fonction publique hospitalière et territoriale. Ces évolutions en partie liées aux différents mouvements de décentralisation et de réorganisation interne (via notamment la création d'établissements publics administratifs) ne semblent pas toujours avoir été cohérentes avec les missions toujours plus nombreuses qui lui incombent et le maintien d'une expertise suffisante pour piloter les transitions écologiques mais aussi technologiques.

Ainsi, les arbitrages effectués dans des champs stratégiques pour la transition écologique (baisse du budget et des effectifs du ministère chargé de l'Écologie, réduction d'effectifs à Météo France, à l'Office national des forêts - ONF, à l'Institut géographique national, aux Voies

¹ Agacinski D., Beaucher R. et Danion C. (2021), *L'État qu'il nous faut*, op. cit.

² Soriano S. (2020), *Un avenir pour le service public*, Paris, Odile Jacob.

³ Pech T. et Canfin P. (2021), « [Gouverner la transition écologique](#) », note, Terra Nova, novembre.

navigables de France, au Cerema, etc.)¹ sont-ils soutenables au regard de l'adaptation au changement climatique que doit piloter l'État ? Ont-ils été guidés par le souci de garantir à l'État la maîtrise de l'expertise en matière de transition climatique, de gestion des espaces naturels, de protection de la biodiversité ou de l'expertise en matière d'accompagnement des territoires vers la transition écologique... ? Par exemple, le recours croissant à des agents privés pour des missions de police forestière parallèlement à une baisse des effectifs de l'ONF et à une croissance de ces missions pose la question de la capacité de l'État à assurer la protection des patrimoines forestiers, et laisse entrevoir un désengagement progressif. Est-ce l'objectif ? Quels en sont les risques associés ? Recourir à des prestataires externes ou à des technologies non souveraines pour assurer des missions qui renvoient à des interventions pérennes et stratégiques fait courir le risque d'affaiblir durablement les savoir-faire et les capacités de l'action publique et *in fine* son efficacité.

Au regard des missions (plus nombreuses et complexes) à conduire, la contraction des effectifs publics se traduit, encouragée en cela par la fongibilité asymétrique inscrite dans la LOLF, par un recours croissant à de l'externalisation² que plusieurs missions d'information et d'enquêtes ont récemment mis en lumière³. Or, s'il apparaît que l'externalisation de fonctions de maintenance et de logistique (restauration, nettoyage, maintenance immobilière, gardiennage, accueil) peut éventuellement permettre aux administrations et opérateurs concernés de se recentrer sur leurs cœurs de métier⁴, le recours aux prestations intellectuelles pour accompagner la réforme de l'État, qui s'est accéléré depuis 2007, interroge davantage. Le concours de cabinets privés pour gérer un évènement aussi massif et exceptionnel que la crise sanitaire⁵, s'il a été critiqué par certains, peut se comprendre par le fait que les effectifs dans les administrations ne sont pas dimensionnés pour des évènements aussi rares. Leur concours pour participer à la rédaction des études d'impact

¹ La Révision générale des politiques publiques (RGPP) a supprimé 150 000 postes en cinq ans dans la fonction publique d'État (ce qui correspond à une baisse de 5,4 % des effectifs). La Modernisation de l'action publique (MAP) prévoyait la suppression de 33 500 postes, ramenée à environ 5 000 après les attentats de 2015.

² Assemblée nationale (2022), [Rapport d'information en conclusion des travaux d'une commission d'information relative aux différentes missions confiées par l'administration de l'État à des prestataires extérieurs \(outsourcing\)](#), rapport n° 4928 présenté par Motin C., janvier.

³ Ces interrogations ont en effet motivé en 2021 le lancement d'une mission d'information à l'Assemblée relative aux différentes missions confiées par l'administration de l'État à des prestataires extérieurs, remis le 19 janvier 2022 (*ibid.*) et d'une commission d'enquête sénatoriale – voir Sénat (2022), [Un phénomène tentaculaire. L'influence croissante des cabinets de conseil privés sur les politiques publiques](#), rapport n° 578 présenté par Assassi É., mars.

⁴ Même si, y compris pour ces activités dites à faible valeur ajoutée, le bilan global n'est pas forcément positif en terme de coût comme de qualité et de conditions de travail. Voir Devetter F.-X., Valentin J., Gadrey J. et Gadrey N. (2021), *Deux millions de travailleurs et des poussières. L'avenir des emplois du nettoyage dans une société juste*, Paris, Les Petits Matins.

⁵ La commission d'enquête du Sénat estime que 68 commandes ont été passées, pour un montant total de 41,05 millions d'euros, en appui à l'État pour la gestion de la crise sanitaire (Sénat [2022], [Un phénomène tentaculaire...](#), *op. cit.*).

ou pour définir des orientations stratégiques¹ a en revanche ravivé des inquiétudes sur la capacité de l'État à élaborer lui-même des orientations stratégiques reflétant ses missions, et à maîtriser toutes les implications, y compris dans le temps, de ses politiques.

Les critiques à l'égard de l'action de ces cabinets de conseil dans la conduite de la réforme de l'État depuis le milieu des années 2000 sont nombreuses² : conflits d'intérêts potentiels ; manque de prise en compte des missions spécifiques de l'État ; ignorance du travail des agents sur le terrain ; application systématique des mêmes logiques venant du privé, qualité parfois discutable des prestations au regard de leur coût ; et pilotage et encadrement insuffisant, par l'État, de ces prestations intellectuelles pour s'assurer qu'elles répondent à ses besoins³. Mais, comme le souligne le récent rapport du Sénat⁴, c'est à l'État de mieux piloter et encadrer ces prestations intellectuelles pour s'assurer qu'elles répondent à ses besoins.

L'accélération de la numérisation contribue également au renforcement du recours aux compétences extérieures dans les secteurs de l'informatique et du numérique, note un rapport de l'Assemblée⁵. Alors que la modernisation s'est en partie construite sur sa numérisation via notamment la dématérialisation des services publics⁶, l'État ne s'est jamais mis en capacité d'être autonome en la matière (les informaticiens publics seraient 18 000, soit moins de 1 % du personnel d'État) et a toujours fait appel à des consultants extérieurs pour piloter ses grands chantiers de transformation numérique. Si la spécificité des compétences informatiques (techniques et évoluant très rapidement) peut justifier une externalisation partielle, la Cour des comptes⁷ s'est néanmoins interrogée sur la rationalité (voire la soutenabilité) économique d'une telle externalisation, compte tenu des coûts de prestation et de maintenance supportés, par rapport à leur internalisation. Ce constat a conduit le gouvernement à présenter en septembre dernier un plan de recrutement de

¹ L'externalisation de l'étude d'impact, dont l'exposé des motifs, de la loi d'orientation des mobilités (LOM) en 2018 à un cabinet d'avocats international ; la mission de définition de la stratégie pour entretenir le réseau routier national confiée au cabinet Capgemini en 2019... Et, plus récemment, dans le cadre de la préparation du projet de loi « climat et résilience », le ministère de la Transition écologique a chargé le cabinet de conseil Boston Consulting Group d'expertiser l'impact carbone de l'ensemble des mesures prises en matière de lutte contre le dérèglement climatique depuis le début du quinquennat.

² Sénat (2022), *Un phénomène tentaculaire...*, *op. cit.* ; Aron M. et Michel-Aguirre C. (2022), *Les infiltrés. Comment les cabinets de conseil ont pris le contrôle de l'État*, Paris, Allary. Cela a également concerné les collectivités territoriales, voir Levratto N. (2021), « Comment les cabinets privés ont érodé l'action publique », chronique, *Alternatives économiques*, 1^{er} mai.

³ La circulaire du Premier ministre du 19 janvier 2022 sur l'encadrement des prestations de conseil prévoit un objectif de réduction des dépenses (-15 % pour le conseil en stratégie et en organisation en 2022) qui vise à mieux encadrer ce recours aux cabinets conseil.

⁴ Sénat (2022), *Un phénomène tentaculaire...*, *op. cit.*

⁵ Voir France Stratégie (2021), « Comment construire un numérique soutenable ? », *Les Cahiers des soutenabilités*, n° 3, novembre.

⁶ Le gouvernement a pris, lors du 5^e Comité interministériel de la transformation publique (CITP) en février 2021, un engagement en faveur d'une administration « sans papier ».

⁷ Cour des comptes (2020), *La conduite des grands projets numériques de l'État*, rapport d'information présenté par Husson J.-F., juillet.

400 informaticiens d'ici 2023, mais les difficultés d'attractivité et le manque de perspectives sur ces emplois devront être traitées pour y parvenir.

Si cette externalisation a été couronnée de réussites, les échecs ont été retentissants et coûteux¹ et on peut s'interroger sur la soutenabilité d'une telle dépendance à des consultants extérieurs, source d'une double vulnérabilité : l'État ordonnateur ne dispose pas d'une vue d'ensemble des projets externalisés et ne maîtrise pas le dispositif final qui fait souvent intervenir plusieurs sous-traitants.

Par ailleurs, la question de l'externalisation peut se doubler d'une question de souveraineté numérique, les données utilisées par les consultants pour conduire le projet étant stockées dans des entrepôts de données le plus souvent propriétés de sociétés américaines. On peut citer l'exemple de la société américaine Palantir² qui a proposé pendant la crise sanitaire aux États européens (Grande-Bretagne, Allemagne, Suisse, Autriche, France) de fournir ses outils d'analyse de données et d'intelligence artificielle pour la surveillance de la pandémie, ou encore, même si le sujet est encore différent, le moratoire demandé par la CNIL sur le projet du *Health Data Hub*³ qui prévoyait un hébergement des données de santé chez Microsoft. Plusieurs personnalités françaises⁴ se sont émues bien avant la crise des dangers que pouvait représenter la participation de ces sociétés dans des activités clés de l'administration. Les mêmes questions se posent au niveau territorial, lorsque par exemple la numérisation de la ville ou des territoires génère des masses de données dont la gestion devient stratégique⁵. Enfin, maîtriser ces technologies est une condition nécessaire pour atteindre une forme de sobriété numérique de l'État. Les organisations publiques peuvent jouer un rôle majeur, en pilotant la dimension environnementale de leur transition numérique... à condition qu'elles disposent de références et d'outils adéquats⁶.

¹ *Ibid.*

² Vitard A. (2020), « Covid-19 : des pays européens, dont la France, se rapprochent de Palantir pour traquer le virus », *L'Usine Digitale*, 2 avril.

³ CNLL (2020), « La CNIL se prononce pour un rapatriement de l'hébergement du Health Data Hub », 9 octobre.

⁴ La sénatrice Catherine Morin-Desailly et Serge Abiteboul, membres du collège de l'Arcep, se sont ainsi exprimé dans l'épisode « Palantir : l'œil américain du renseignement français » de l'émission *Secrets d'info* de France Inter, le 22 septembre 2018. Voir également l'audition de Henri Verdier, ambassadeur du numérique, le 4 juin 2019, dans le cadre de la commission d'enquête du Sénat sur la souveraineté numérique (Sénat [2019], *Rapport fait au nom de la commission d'enquête sur la souveraineté numérique*, t. II, *Comptes rendus*, rapport n° 7 présenté par Montaugé F. et Longuet G., octobre, p. 81-92).

⁵ Par exemple la *smart city*, qui collecte des données sur les réseaux techniques et sur les usages des habitants pour optimiser sa gestion et améliorer la qualité de vie. Voir Cerema (s.d.), « La donnée au cœur de la smart city ».

⁶ The Shift Project (2018), *Pour une sobriété numérique*, rapport du groupe de travail « Lean ICT » dirigé par Ferreboeuf H., octobre.

Perte d'expertise et territorialisation

La perte d'expertise se ressent aussi au niveau territorial du fait de la baisse des effectifs de fonctionnaires de l'État territorial. Cohérente avec le processus de décentralisation, cette baisse semble avoir pour partie désarmé l'État dans sa capacité à piloter une territorialisation de son action et à articuler les objectifs nationaux avec leur déclinaison territoriale. En deux périodes distinctes, l'administration territoriale de l'État (ATE) a perdu 35 % de ses effectifs dans les départements et 17 % dans les directions régionales entre 2011 et 2019¹. Cette baisse est surtout localisée dans les directions départementales interministérielles, qui ont perdu 13 700 postes dans les directions départementales des territoires et de la mer (-11 000 agents, soit -40 %), principalement au sein du ministère de la Transition écologique, mais également dans les directions départementales de la cohésion sociale et de la protection des populations².

Là encore il s'agit moins de dénoncer par principe cette baisse que de s'interroger sur les choix opérés et sur leurs conséquences sur la capacité de l'État à piloter des politiques soutenables. En accompagnement de la décentralisation de pans entiers de politiques publiques, comme l'urbanisme ou encore les transports, la réduction quantitative des moyens de l'État aurait logiquement dû conduire à une reformulation de ses missions, et à un réajustement des compétences nécessaires pour les exercer. Pourtant, en investissant peu dans ces compétences forcément différentes du fait des réorganisations successives des services déconcentrés, l'administration d'État s'est progressivement privée de l'expertise nécessaire pour piloter, en coordination et non en concurrence avec les collectivités, les investissements nécessaires pour anticiper et accompagner la transformation de nos modes de vie et de production.

L'annonce, faite en 2020 par le Premier ministre, que toutes les créations d'emplois autorisées par le PLF 2021 seront affectées, sauf exception justifiée, dans les services départementaux de l'État et non dans les administrations centrales, constitue une reconnaissance du besoin de réarmer l'État dans les territoires. L'enjeu sera de s'assurer que ces créations seront assorties d'une réflexion stratégique sur les compétences et les emplois indispensables pour mettre l'État en capacité d'orchestrer dans les régions et les départements les chantiers d'une transition juste et soutenable. En matière d'évaluation environnementale par exemple, les moyens limités dédiés à l'évaluation des impacts

¹ DGAFP (2021), *Rapport annuel sur l'état de la fonction publique. Politiques et pratiques de ressources humaines*, édition 2021, coll. « Faits et chiffres », partie « Dossier 2 – Fonction publique de l'État : hors établissements d'enseignement et de recherche, 70 % des agents travaillent dans les services territoriaux, dont 12 % au sein de l'administration territoriale de l'État et autant dans les établissements publics » de Colin S. et Pons Y., octobre, p. 257-281.

² Supprimer 120 000 postes de fonctionnaires en cinq ans, soit 70 000 dans les collectivités territoriales et 50 000 dans la fonction publique d'État, constituait un objectif de campagne du candidat Macron, au nom de la « modernisation » de l'action publique. Cet objectif a depuis été revu à la baisse.

environnementaux dans l'administration devraient notamment constituer un point d'attention majeur, tant sur le plan quantitatif (effectifs des agents) que qualitatifs (sélection, formation, encadrement). Si les autorités environnementales, notamment au niveau local (missions régionales de l'autorité environnementales ou directions départementales des territoires), ne sont pas en mesure de produire une expertise en leur nom propre et de qualité suffisante, elles-mêmes ne pourront jouer un rôle efficace direct ou indirect, ni sur la qualité des éléments d'étude, ni sur l'intégration effective de l'environnement dans la conception des plans ou projets¹.

Si l'État ne se réarme pas en termes de compétences, s'il n'attire pas les meilleurs profils pour répondre à ses nouvelles missions, alors il ne sera pas en capacité de piloter de transformations complexes (qui vont demander à la fois de nouveaux savoirs pluridisciplinaires et de l'agilité pour innover) ni de penser de nouvelles modalités d'action, notamment dans ses collaborations avec les collectivités.

Réarmer l'État pour les défis du long terme paraît aujourd'hui vital. La prise de conscience a eu lieu. Intérêt politique, évolution culturelle des fonctionnaires, notamment des jeunes cadres, ont permis le développement de nombreux outils de rapportage et de transparence sur les enjeux de soutenabilités, en particulier environnementaux – au point que certains évoquent « une révolution verte » au sein de l'État.

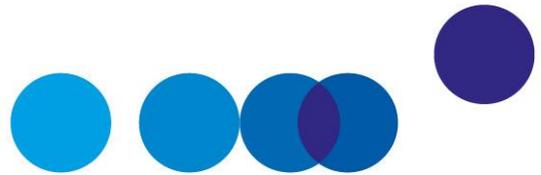
Mais les freins pour transformer ces instruments en véritables outils de pilotage et pour prendre des mesures contraignantes restent solidement serrés. Comme l'indique un haut-fonctionnaire de Bercy, récemment interrogé par l'AEF :

« Ce n'est pas parce qu'il y a de la transparence que, comme par magie, tout va changer, surtout dans le laps de temps très court que nous a récemment rappelé le Giec. Le mur se rapproche, et il faudrait réfléchir plus sérieusement encore à d'autres leviers réglementaires, à accompagner plus concrètement les entreprises, et à mieux contrôler aussi². »

Pour « passer à l'échelle », prendre la mesure des transformations à entreprendre, nous avons besoin de construire un nouveau référentiel d'action publique pour armer le bras d'un État en capacité de piloter ces transformations, dans une organisation et des processus renouvelés.

¹ Periac E. (2015), *L'administration publique à l'épreuve de la gouvernance multi-acteurs. Le cas de la mise en œuvre d'une nouvelle politique publique environnementale*, thèse, École nationale supérieure des Mines de Paris.

² Avignon C. (2022), « Opportunisme ou réelle mutation, quel bilan environnemental pour Bercy durant le quinquennat ? », *AEF-Info*, dépêche n° 670666, 13 avril.



CHAPITRE 4

LES SOUTENABILITÉS, UNE VOIE POUR REPENSER LE RÉFÉRENTIEL DE L'ACTION PUBLIQUE

Introduction – La carte et le territoire

Préservation de l'habitabilité de la planète, transformation des modèles de production et de consommation, sauvegarde d'un modèle social fragilisé par les évolutions démographiques et économiques, résorption des inégalités... : ces défis, à relever de front, sont à la fois vitaux, complexes et interdépendants. De long terme par nature, ils imposent paradoxalement une action massive, immédiate et coordonnée, contraignant à des réorientations rapides – et cela, nous l'avons vu, dans un contexte de très grande défiance et de faible adhésion démocratique d'une part, d'interrogations sur les moyens et les capacités de la puissance publique d'autre part.

À certains égards, la problématique n'est pas nouvelle – chaque grand paradigme de l'action publique (comme l'État de services publics ou l'État providence en leur temps) s'est imposé dans la durée en déployant ses outils conceptuels, organisationnels et pratiques de façon cohérente, à travers l'éducation et la formation, mais aussi par une transformation des structures de l'État et par certaines images mobilisatrices. Le défi d'aujourd'hui présente pour autant quelques caractéristiques spécifiques. D'abord, la force de la menace globale – représentée notamment par le dépassement des limites planétaires ; ensuite, l'ampleur et la multiplicité des terrains qui doivent connaître des transformations pour répondre à cette menace ; enfin, la fragmentation sociale, marquée à la fois par la dimension cumulative de certaines inégalités et par la difficulté à faire émerger des propositions politiques susceptibles de faire consensus ou, du moins, d'être reconnues comme suffisamment légitimes pour produire des effets durables.

Pour (re)penser et construire l'action publique face à de tels enjeux, il n'existe pas de logiciel de guidage dans lequel on pourrait se contenter d'entrer une destination à atteindre le nez rivé sur une trajectoire à suivre, calculée d'avance par un algorithme. Pour naviguer,

avancer, rebrousser chemin si nécessaire, les pouvoirs publics ont besoin non seulement d'une boussole pour identifier la destination, mais surtout d'une carte qui permette de prendre du recul et d'embrasser du regard une vision d'ensemble, qui donne à voir non seulement les multiples chemins possibles – des plus directs aux plus détournés –, les temps de trajet, les « moyens de transport » alternatifs, mais aussi la topographie, les obstacles à contourner ou à intégrer, les étapes et les carrefours... Il s'agit donc de construire une représentation partagée, une image de la réalité sur laquelle intervenir, en référence à laquelle les acteurs – en particulier, mais pas exclusivement, les acteurs publics – puissent organiser leur perception des problèmes, du temps, de l'espace et des ressources, confronter leurs solutions et définir leurs propositions d'action.

Le concept de soutenabilités paraît particulièrement adapté pour concevoir la légende d'une telle carte de l'action publique qui intègre et articule les différentes temporalités du politique, qui soit attentive à la vulnérabilité des espaces et des équilibres sociaux et qui prenne acte du caractère limité des ressources exploitables. Il peut en effet structurer un corps commun d'analyses, de diagnostics et de capacités de projection qui permette d'élaborer des options clairement définies sur les politiques à mener et de construire des choix reconnus comme légitimes – autrement dit, le nouveau référentiel¹ d'« un pacte politique fondé sur un principe supérieur de préservation de la permanence intergénérationnelle des sociétés² ».

Le concept de référentiel est ici employé dans une perspective d'analyse de l'action publique selon laquelle :

[les politiques publiques sont] le lieu où une société donnée construit son rapport au monde et donc les représentations qu'elle se donne pour comprendre et agir sur le réel tel qu'il est perçu. Quels sont les dangers qui la menacent ? Jusqu'où doit-on préserver des espaces naturels ? Comment répartir les richesses ? Quelle place accorder aux services publics ? Chaque politique passe donc par la définition d'objectifs (accroître la capacité de projection des forces armées, diminuer les dépenses sociales, limiter la pollution automobile, etc.) qui vont eux-mêmes être définis à partir d'une représentation du problème, de ses conséquences et des solutions envisageables pour le résoudre. La définition d'une politique publique repose sur une représentation de la réalité qui constitue le référentiel de cette politique³. »

¹ Muller P., (2000), « [L'analyse cognitive des politiques publiques : vers une sociologie politique de l'action publique](#) », *Revue française de science politique*, 50(2), p. 189-208 ; Mazet P. (1997), « Lectures – A. Faure, G. Pollet, P. Warin, dir., [La construction du sens dans les politiques publiques. Débats autour de la notion de référentiel](#) », *Politix*, 10(37), p. 167-170.

² Aglietta M. et Espagne E. (2021), « [L'ardente obligation de l'écologie politique](#) », *L'Économie politique*, n° 89, février, p. 8-22, ici p. 16.

³ Muller P. (2010), « Référentiel », in Boussaguet L. (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*, 3^e éd., Paris, Presses de Sciences Po, p. 555-562.

Il est à la fois le socle de définition des objectifs de politiques sectorielles et la référence commune d'une action transversale qui élabore des principes de fonctionnement permettant aux acteurs d'organiser leur perception des problèmes, du temps, de l'espace et des ressources, de confronter leurs solutions, de définir leurs propositions d'action et d'en assurer la mise en œuvre.

Le terme de « soutenabilités », nous l'avons vu, désigne les configurations systémiques des sociétés humaines qui leur permettent d'assurer leur pérennité. C'est essentiellement dans cette acception que nous l'avons employé dans les pages qui précèdent. Du point de vue des politiques publiques, les « soutenabilités » renvoient moins à un périmètre ou à une série de domaines délimités qu'à l'ensemble des objectifs qui concourent à atteindre ces configurations, ou, pour le dire autrement, qui visent, en redressant les trajectoires insoutenables que nous avons décrites plus haut, à garantir la capacité des générations futures à satisfaire leurs propres besoins en conciliant, comme nous y invite la Charte de l'environnement, « la protection et la mise en valeur de l'environnement, le développement économique et le progrès social ».

Pour construire le référentiel d'une action publique « soutenable », c'est-à-dire qui concourt à la réalisation des objectifs de soutenabilités, on peut commencer par s'appuyer sur les usages du terme dans la langue commune. Est soutenable ce qui peut être supporté, enduré (qui est donc en cela durable et acceptable), mais aussi ce qui peut être défendu, appuyé par des arguments sérieux (qui peut donc être soutenu, approuvé, légitimé). Par ailleurs, seule la prise en compte de l'ensemble des risques d'insoutenabilités garantit d'éviter de se heurter aux limites planétaires, aux crashes économiques ou aux fractures sociales et politiques, et permet d'anticiper leurs conflits – *les soutenabilités* (au pluriel) font système.

L'approche par les soutenabilités porte ainsi l'ambition de construire un référentiel d'action publique qui soit à la fois **durable**, **systémique** et **légitime**.

1. Durable : pour prendre en compte à la fois le long terme et la finitude

1.1. Précaution et prévention

La soutenabilité implique la durabilité, mais surtout construit un pont entre le présent et l'avenir. La vision onusienne du développement durable telle que définie en 1987 – et intégrée dans les considérants de la Charte de l'environnement – intègre cette dimension intertemporelle : le développement durable est « un développement qui répond aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures à répondre aux leurs ».

Des politiques publiques soutenables sont donc des politiques imprégnées de cette responsabilité à l'égard des générations futures. Alors que la difficulté à articuler les temporalités apparaît aujourd'hui comme l'une des principales insuffisances de nos décisions publiques – appuyées sur des indicateurs de performances et des calculs coûts-bénéfices qui privilégient le court terme (voir Chapitre 3) –, traduire cette responsabilité dans leur élaboration impliquerait nécessairement de définir et d'explicitier les objectifs de long terme qu'il s'agit de prendre en compte dans les arbitrages effectués aujourd'hui. Fabriquer des politiques publiques soutenables va dès lors de pair avec l'exigence de définir une vision de ce que l'on veut collectivement pour l'avenir et de dessiner une stratégie pour y parvenir. Si cette stratégie doit – c'est essentiel – refléter les préférences collectives des Français, et donc résulter d'abord d'un processus démocratique et de décisions proprement politiques (voir Chapitre 7), son élaboration doit s'appuyer à la fois sur une anticipation des trajectoires probables et des impacts des politiques menées (voir Chapitre 5) et sur la reconnaissance des incertitudes et des risques inhérents au futur.

Prendre en compte le temps long, c'est en effet notamment réévaluer et articuler les principes de prévention et de précaution, au sens large¹, dans la conception et la mise en œuvre de l'action publique (Encadré 8).

On sait à quel point le second de ces principes, pourtant constitutionnel dans son volet environnemental, est complexe à intégrer dans le fonctionnement ordinaire des politiques publiques. Non modélisable selon de simples calculs coûts-bénéfices, compte tenu précisément de l'incertitude des risques qu'il ambitionne de couvrir, il peut facilement être négligé – *a fortiori* dans le cas de risques extrêmes mais à la probabilité d'occurrence très faible². « Cependant, si “gouverner, c'est prévoir” alors l'identification de risques systémiques majeurs, même très peu probables, doit impérativement se traduire dans les choix politiques, y compris au prix de dépenses qui se seront, si tout se passe bien, avérées inutiles³ », en assumant une évaluation à l'aune d'autres critères et d'autres standards que ceux habituellement pratiqués.

¹ Depuis le sommet de Rio en 1992, le « principe de précaution » désigne l'obligation malgré l'absence de certitudes, à un moment donné, dues à un manque de connaissances techniques, scientifiques ou économiques, de prendre des mesures anticipatives de gestion de risques eu égard aux dommages potentiels immédiats et futurs sur l'environnement et la santé. Par analogie, on utilise l'expression ici pour évoquer la nécessité de consacrer des ressources à l'anticipation de risques incertains.

² Voir la contribution de Patrick Degorges (« [Osons la précaution !](#) ») suite à l'appel à contributions « [Covid-19 : pour un “après” soutenable](#) » du séminaire « Soutenabilités ».

³ France Stratégie (2020), « [Quelles attentes à l'égard de la puissance publique face aux risques ?](#) », 22 avril.

Encadré 8 – Précaution, prévention et action publique

Genèse et portée du principe de précaution

La loi dite « Barnier » de 1995 a consacré le principe de précaution en droit interne, au niveau législatif et il figure à l'article L. 110-1 du Code de l'environnement, aux côtés d'autres principes dont certains sont désormais consacrés dans la Charte de l'environnement, mais d'autres encore sont plus récents, tel le principe de non-régression. Constitutionnalisé en 2005, le principe de précaution est défini dans l'article 5 de la Charte de l'environnement, sous la formulation suivante :

« Lorsque la réalisation d'un dommage, bien qu'incertaine en l'état des connaissances scientifiques, pourrait affecter de manière grave et irréversible l'environnement, les autorités publiques veillent, par application du principe de précaution et dans leurs domaines d'attributions, à la mise en œuvre de procédures d'évaluation des risques et à l'adoption de mesures provisoires et proportionnées afin de parer à la réalisation du dommage. »

Le principe de précaution a donc un double visage. En premier lieu, il impose aux autorités publiques d'agir, d'une part, par des mesures d'évaluation des risques, d'autre part, par des mesures provisoires de précaution, lorsque ses conditions d'application sont remplies : sous cet angle, il peut être invoqué devant les juridictions pour dénoncer l'insuffisance des mesures prises, voire la carence pure et simple de l'autorité compétente. En second lieu, il libère l'autorité compétente d'avoir à faire état, lorsqu'elle prend des mesures de précaution, d'une certitude quant à la réalité des risques allégués.

La gestion publique des risques

Face aux risques dits exogènes (sanitaires, environnementaux, alimentaires, naturels ou industriels, financiers, etc.), la réponse traditionnelle des pouvoirs publics consiste donc à prendre des mesures de prévention, généralement dénommées mesures de « gestion du risque ». Ces mesures sont prises dans le cadre de la police administrative générale ou au titre de polices spéciales instituées dans certains domaines. Elles prennent la forme de législations, de réglementations, de décisions individuelles et de contrôles. Ces contrôles peuvent conduire au prononcé de sanctions.

Un exemple de police spéciale : en matière environnementale, la prévention des risques majeurs repose, pour une large part, sur des instruments de planification. Ainsi, les plans de prévention des risques naturels (PPRN), adoptés par le préfet, annexés au plan local d'urbanisme (PLU) et valant servitude d'utilité publique, définissent des zones, directement ou indirectement exposées au risque, où sont interdites ou limitées les constructions et certaines activités économiques. Les plans de prévention des risques technologiques (PPRT) peuvent prévoir, en outre, dans les zones plus exposées aux risques d'une installation classée pour la

protection de l'environnement (ICPE), elles-mêmes soumises à une réglementation propre, des mesures d'expropriation ou de délaissement. Les citoyens ont un droit à une information sur les risques majeurs auxquels ils sont exposés dans certaines zones du territoire et sur les mesures de prévention qui les concernent. Le dossier départemental sur les risques majeurs (DDRM), adopté par le préfet, et le document d'information communal sur les risques majeurs (DICRIM), établi par le maire, y pourvoient. Diverses instances de concertation ont également été mises en place.

Sur le plan institutionnel, les politiques publiques de prévention des risques sont de plus en plus souvent mises en œuvre par des agences, disposant d'une autonomie vis-à-vis du pouvoir politique et du pouvoir économique, et incarnant une expertise renforcée, généralement scientifique (Santé publique France, ANSSI, INRS, ANSM, IRSN, etc.). Lorsque les politiques de prévention n'ont pas empêché la réalisation du risque – soit qu'elles se sont révélées inadaptées, soit que le risque n'était pas prévisible et a constitué un aléa –, il s'agit de prendre des mesures rapides de gestion de crise pour y faire face. La nature du risque a changé et le caractère systémique de certaines menaces oblige à penser de nouveaux cadres de prévention et d'action en dehors des mécanismes habituels. Le caractère systémique de certaines menaces se heurte cependant au caractère cloisonné de l'intervention publique, mais aussi, bien souvent, des formes d'expertise scientifique (voir Chapitre 6).

Au niveau central, le secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale (SGDSN) assiste le Premier ministre dans la gestion de crise et assure la coordination des plans existants, conçus comme autant d'outils d'aide à la décision. Organisée par risque (un risque, un plan), en lien avec les ministères concernés, cette planification des réponses à la crise est en cours de révision par le SGDSN pour mieux articuler la quinzaine de plans sectoriels et construire une brique transversale susceptible d'accroître leur modularité et la capacité à répondre à des crises systémiques. Il s'agit d'anticiper les effets des crises et non de les prévenir. La Stratégie nationale de résilience, en cours de préparation, devrait permettre à la fois d'accroître la capacité à anticiper les menaces et risques, mais aussi d'être davantage préparés à gérer des risques majeurs en articulant les différentes échelles d'intervention (nationale et locale).

De même – et peut-être plus encore, le principe de prévention – qui doit s'appliquer, lui, lorsque le risque est avéré afin d'anticiper la survenance d'un dommage – demeure insuffisamment central dans la conception des politiques et les arbitrages rendus. Si les premiers mois de la crise sanitaire l'ont cruellement illustré, la difficulté récurrente à mener des politiques de prévention, en santé, dans le domaine du travail ou de la lutte contre la

pauvreté, etc., en s'attaquant aux racines des difficultés plutôt qu'à leurs conséquences est un phénomène bien plus général et souvent décrit. Dans le domaine de la santé toujours, « l'incorporation biologique du social », dimension fondamentale de l'interdépendance entre les inégalités sociales, environnementales¹, et les inégalités de santé, et racine commune de nombreuses maladies chroniques, a été mise en évidence mais demeure loin d'avoir trouvé sa traduction en termes de politiques publiques. Aborder la santé dans toutes ses dimensions (« biologie sociale ») est indispensable pour renforcer une prévention qui ne soit pas uniquement centrée sur les comportements individuels ou sur le système de soins mais aussi orientée vers les origines des pollutions, des expositions aux perturbateurs. C'est pourtant complexe, car ces enjeux dépassent très largement le cadre de ce qui peut être conçu et mis en œuvre par la seule administration de la santé, et relèvent aussi bien de l'intervention des ministères de l'Écologie, des Transports, de l'Économie, de l'Énergie, etc.²

Une réévaluation des notions de précaution et de prévention entraînerait une refonte significative du référentiel de nos politiques publiques, de leurs grands objectifs et de certains de leurs outils, en particulier parce que la précaution et la prévention mettent en jeu tous les déterminants des soutenabilités : le temps long, la transversalité, le systémisme, l'incertitude et l'irréversibilité des décisions prises. Et l'un comme l'autre conduisent à privilégier des modèles de « soutenabilité forte ».

1.2. Prévenir l'épuisement : vers une soutenabilité forte

Penser le long terme, c'est aussi prévenir l'épuisement – du capital naturel, du travail, du vivant, des corps... – et ainsi préserver les capacités de choix de ceux qui nous succéderont. Les objectifs de soutenabilités et les principes de prévention et de précaution conduisent ainsi à prendre acte des vulnérabilités, des limites planétaires et de la non-substituabilité de certaines ressources, autrement dit à privilégier des modèles de durabilité « forte ».

Alors que les modèles de soutenabilité dite « faible » font l'hypothèse que les possibilités de substitution entre les différents types d'actifs productifs, qu'ils soient naturels ou produits, tangibles ou intangibles, sont correctement capturées par les préférences individuelles et les techniques productives³, « appeler à l'adoption d'un critère de durabilité forte, c'est affirmer [au contraire] que le capital naturel n'est pas complètement remplaçable par du capital

¹ Voir notamment la *Note d'analyse* de France Stratégie à paraître sur les inégalités d'exposition aux risques environnementaux.

² France Stratégie (2021), « [Comment repenser notre système de santé face aux risques nouveaux ?](#) », *Les Cahiers des soutenabilités*, n° 5, novembre.

³ Blanchet D. et Fleurbaey M. (2020), « [Building Indicators for Inclusive Growth and its Sustainability: What Can the National Accounts Offer and How Can They Be Supplemented?](#) », *Économie et Statistique*, n° 517-518-519, octobre, p. 9-24.

manufacturé¹ » (voir Chapitre 1). C'est souligner le caractère irremplaçable de certains éléments de l'environnement naturel, d'où l'hypothèse de l'existence d'un seuil de « capital naturel critique », en dessous duquel on ne pourrait descendre que sans retour.

La soutenabilité forte pose une forte asymétrie entre le capital naturel et le capital technique, ou manufacturé reproductible par l'homme : ce dernier peut en effet être augmenté ou diminué volontairement, alors que les pertes en capital naturel s'avèrent souvent – sous l'effet de prélèvements excessifs ou de détériorations – irréversibles.

La durabilité forte ne suppose pas l'absence totale de substitution entre les différentes formes de capital, mais la reconnaissance de limites à la substituabilité, ne serait-ce qu'au regard des lois physiques et biologiques qui s'imposent à notre monde matériel. Dans cette perspective, l'activité économique doit être pensée sous contrainte et à l'intérieur de limites écologiques qui nécessitent d'être traduites dans les outils et indicateurs d'élaboration des politiques publiques. La prise en compte de telles contraintes ouvre nécessairement la voie à la réflexion sur la sobriété (voir Chapitre 1), voire amène à envisager des dispositifs de rationnement ou d'autres formes « de gestion normative sous contrainte² » : elle impose en tout état de cause la définition de modalités de répartition qui soient les plus équitables possible, et la mise sur pied d'institutions et d'instruments qui donneront les règles économiques et de consommation auxquelles seront soumis les acteurs³.

Cette idée de « substituabilité limitée » ne présume pas du niveau auquel devraient être fixées les limites ni de la manière dont il faudrait (re)penser l'activité économique pour l'inscrire dans ces limites. La durabilité forte recouvre ainsi potentiellement une « large palette de représentations de l'environnement et de sa juste intégration dans l'économie⁴ » et dans les politiques publiques, mais qui tendent toutes à orienter les choix vers les options permettant la préservation des potentiels offerts aux générations futures. Elle conduit à considérer avec prudence les projections qui reposent sur l'idée que l'avenir offrira nécessairement une solution technologique à tous les phénomènes d'épuisement et à rechercher, dans la conduite

¹ Carnoye L. et Petitimbert R. (2020), « [Entretien avec Valérie Boisvert – La durabilité forte : enjeux épistémologiques et politiques, de l'économie écologique aux autres sciences sociales](#) », *Développement durable et territoires*, 11(2), juillet.

² Passet R. (1996), *L'Économie et le Vivant*, 2^e éd., Paris, Economica, cité in Vivien F.-D. (2009), « [Les modèles économiques de soutenabilité et le changement climatique](#) », *Regards croisés sur l'économie*, 6(2), p. 75-83. À noter que si la perspective d'un rationnement paraissait, au début de l'année 2022, hors du champ des possibles politiques, les récents événements internationaux ont brutalement rouvert ce type de perspective... Voir aussi la séance 3 « [Les ressources au prisme des soutenabilités](#) » du cycle 2 du séminaire « Soutenabilités » (23 septembre 2021) ou encore Szuba M. (2022), « [Énergies et matières premières : "Il est capital de distinguer les consommations essentielles des autres"](#) », *Le Monde*, tribune du 1^{er} avril ; Orange M. (2022), « [Le temps des rationnements](#) », *Mediapart*, note de veille, 31 mars.

³ Voir Vivien F.-D. (2009), « [Les modèles économiques de soutenabilité et le changement climatique](#) », *op. cit.* ; et la séance 3 « [Les ressources au prisme des soutenabilités](#) » du cycle 2 du séminaire « Soutenabilités » (23 septembre 2021).

⁴ Carnoye L. et Petitimbert R. (2020), « [Entretien avec Valérie Boisvert – La durabilité forte...](#) », *op. cit.*

des politiques publiques, à limiter notre impact « *a priori* plutôt qu'à chercher à tenter de le compenser *a posteriori*¹ ».

2. Systémique : faire avec les conflits de soutenabilités

Soutenabilité climatique et environnementale, soutenabilité économique et financière, soutenabilité sociale, démocratique ou territoriale, soutenabilité de la démographie, des migrations, soutenabilité sanitaire, alimentaire, technologique, etc. : chacun de ces défis doit être intégré aux démarches qui dessinent des futurs possibles et proposent des transformations sociales et politiques.

2.1. Adaptation et atténuation

L'approche par les soutenabilités est une pensée de l'interaction, attentive aux rencontres entre les problématiques sociales, environnementales et économiques mais aussi entre les causes et les effets des politiques menées. De fait, le « changement de régime climatique² », mais aussi les politiques mises en œuvre pour l'atténuer et celles visant à s'y adapter, influent tant sur la disponibilité des ressources naturelles que sur les activités économiques qui les emploient – dans le secteur primaire (agriculture, sylviculture, etc.) et industriel mais aussi tertiaire. Ils transforment les besoins – de logement, de confort (chauffage, rafraîchissement, protection contre les intempéries), d'infrastructures, de protection contre les risques – et donc nos conditions d'existence. Ils modifient les cadres de vie, les paysages, les services rendus par les écosystèmes – facteurs déterminants de la santé et du bien-être des habitants³. Ils posent, comme le font l'ensemble des enjeux de soutenabilités, des questions politiques et éthiques, qui interrogent sur ce que la société souhaite protéger. Enfin, ils révèlent ou amplifient une vulnérabilité différentielle aux aléas, d'inégales capacités des territoires, des groupes sociaux et des individus à faire face à ces bouleversements – là encore, comme d'autres crises, à l'instar de celle liée au Covid-19.

Les réponses apportées aux défis multidimensionnels auxquels nous sommes confrontés sont dès lors susceptibles d'alimenter elles-mêmes des conflits de priorités et de soutenabilités. À commencer par ceux générés par la nécessité de mener de front adaptation et atténuation, au changement climatique évidemment, mais aussi aux bouleversement sociaux et démographiques (voir Chapitre 1) – deux registres de soutenabilité à la fois indispensables et complémentaires, mais qui ont longtemps été séparés dans les discours et les politiques.

¹ *Ibid.*

² Latour B. (2015), *Face à Gaïa. Huit conférences sur le nouveau régime climatique*, Paris, Les Empêcheurs de penser en rond.

³ Haut Conseil pour le climat (2021), *Renforcer l'atténuation, engager l'adaptation*, rapport annuel, juin.

« L'adaptation » peut avoir tendance à être considérée comme un « aveu d'échec » devant notre incapacité à endiguer des dégradations ou à rectifier des trajectoires insoutenables. Dans le domaine du réchauffement global, mais également pour ce qui touche à l'épuisement des ressources, la pollution des sols, de l'air, des eaux, la perte de biodiversité, elle a souffert, de ce fait, d'un manque de reconnaissance et d'un déficit de légitimité face à l'atténuation, dans le débat politique¹. Bien que reconnue depuis longtemps, par le Giec notamment², comme une réponse à part entière face au changement climatique et faisant l'objet de stratégies nationales³, la thématique de l'adaptation continue de souffrir d'un manque de visibilité et d'une mobilisation insuffisante qui n'est pas à la hauteur du « choc climatique » désormais inévitable⁴ :

« En considérant que le changement climatique viendra “plus tard” [et/ou qu'il sera suffisamment atténué], les organisations sociales et économiques ne prennent pas la mesure des changements en cours et n'anticipent pas les investissements adaptés aux conditions environnementales des décennies suivantes ; les capacités de gestion de crise ne sont pas mises à niveau⁵. »

Ainsi, choisir l'atténuation contre l'adaptation serait facteur d'inertie et d'impréparation. Mais inversement, plus l'atténuation tarde ou demeure limitée, plus les coûts de l'adaptation seront élevés (voir Chapitre 1). Il n'est en tout état de cause pas envisageable de continuer à émettre des gaz à effet de serre ou de dégrader les écosystèmes en pensant qu'il sera possible demain de s'adapter à n'importe quel niveau de changement climatique ou de destruction de la biodiversité.

Systemique, l'approche par les soutenabilités appelle donc à une vision intégrée de ce type de synergies. En ce sens, des politiques soutenables sont des politiques conscientes de ces interactions, qui anticipent les conflits qu'elles sont susceptibles de révéler, d'amplifier ou de créer elles-mêmes. Elles doivent prendre en compte les dynamiques et les potentielles boucles de rétroaction qu'elles peuvent déclencher. « Aléa, vulnérabilité et exposition sont en évolution permanente, et en interaction avec les réponses apportées » prévient ainsi le Haut Conseil pour le climat⁶ : « ces réponses ne doivent donc pas accroître le risque et conduire à une mal-adaptation qui accroîtrait [les problèmes que l'on cherche à résoudre] ». Or ce risque est d'autant plus grand que nous sommes confrontés, dans le domaine du climat comme la

¹ Ademe (2021), *Transition(s) 2050 – Choisir maintenant, Agir pour le climat*, rapport, novembre.

² Giec (2022), *Climate Change 2022: Impacts, Adaptation and Vulnerability*, sixième rapport d'évaluation, Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat, février.

³ « La première stratégie nationale d'adaptation au changement climatique publiée en 2006 ainsi que les plans nationaux qui se sont succédé soulignent la prise en compte croissante de cet enjeu dans les politiques publiques mais n'ont pas suffi à garantir des actions efficaces d'anticipation des impacts du changement climatique » note l'Ademe dans *Transition(s) 2050...*, *op. cit.*, p. 67.

⁴ *Ibid.* ; Giec (2022), *Climate Change 2022: Impacts, Adaptation and Vulnerability*, *op. cit.*

⁵ Ademe (2021), *Transition(s) 2050...*, *op. cit.*, p. 67.

⁶ Haut Conseil pour le climat (2021), *Renforcer l'atténuation, engager l'adaptation*, *op. cit.*

plupart des domaines engageant le long terme, à ce qu'Olivier Godard appelle des situations en « univers controversé », autrement dit « des contextes décisionnels où les savoirs scientifiques ne sont pas ou sont peu stabilisés quant à la nature exacte des phénomènes observés, leurs liens de causalité et leurs conséquences éventuelles¹ ». La science se montrant incapable d'apporter des solutions simples et univoques, les réponses doivent être elles-mêmes adaptables – donc régulièrement évaluées – et viser à la résilience des systèmes considérés. Elles doivent surtout dépasser le cadre de la réaction et du colmatage au profit d'approches « systémiques et finalement transformatives² » articulant les objectifs d'atténuation, la nécessaire adaptation aux bouleversements environnementaux et la recherche de la transition la plus juste possible. La recherche de la soutenabilité plaide donc pour des « cadrages » (nationaux ou internationaux) qui engagent les politiques sur une trajectoire, en posant des contraintes fortes et pérennes sur certains points et en laissant d'autres en suspens, auxquels des négociations et discussions futures devront s'attaquer.

2.2. Arbitrer l'incommensurable

Il s'agit donc de se doter des moyens politiques, administratifs et intellectuels pour arbitrer dans un univers à la fois complexe, incertain et conflictuel, dont les dimensions ne sont pas intégralement solubles dans des approches coûts-bénéfices. Arbitrer entre des options à proprement parler « incommensurables » – entre « fin du monde et fin du mois » notamment, mais aussi entre qualité de l'air et gains de temps, entre sécurité – y compris sanitaire – et liberté, etc.³ – pose en effet des problèmes à la fois politiques et éthiques, auxquels la tentation de la simplification par la quantification et la monétisation apporte des réponses qui ne sont pas toujours satisfaisantes (voir Chapitre 3).

Les risques de l'occultation de ce qui n'est pas « chiffrable », de la mise en équivalence de réalités de nature incomparable, de la substitution des moyens (suivis par les indicateurs chiffrés) aux fins poursuivies par les politiques⁴ sont en effet élevés. Bien sûr des outils existent. L'évaluation socioéconomique permet par exemple des comparaisons entre différentes options, en recourant à des outils qui lui permettent de mesurer les externalités positives et négatives en les rapportant à leur durée de vie⁵. Mais ces instruments et modèles qui reposent sur des conventions (valeurs tutélaires, taux d'actualisation, etc.) ne

¹ Godard O. (1993), *Environnement et régulation du développement en économie mixte de marché. De l'externalisation à l'intégration institutionnelle en univers controversé*, thèse en sciences économiques sous la dir. de R. Passet, Paris I, cité in Vivien F.-D. (2009), « [Les modèles économiques de soutenabilité et le changement climatique](#) », *op. cit.*

² Haut Conseil pour le climat (2021), *Renforcer l'atténuation, engager l'adaptation*, *op. cit.*

³ Nicolai J.-P. (2021), *Arbitrages socioéconomiques et démocratie*, octobre [note non publiée].

⁴ France Stratégie (2018), *Expertise et démocratie. Faire avec la défiance*, rapport, décembre.

⁵ Nous reviendrons plus bas plus en détail sur l'intérêt – mais aussi les limites – de l'évaluation socioéconomique en la matière (voir Chapitres 3 et 5).

doivent pas occulter le fait que les choix qui les sous-tendent sont souvent d'abord des choix politiques qui devraient reposer sur l'explicitation des préférences des citoyens.

Les conflits qui opposent les acteurs ne portent en effet pas uniquement sur la valeur des choses et ne peuvent pas tous se régler par la fixation de prix. Les oppositions portent aussi sur les visions du monde, les intérêts défendus (industriels, politiques, médiatiques, sociaux, etc.), les pouvoirs et les ressources dont disposent les uns et les autres. Les « conflits de soutenabilités » relatifs au nucléaire par exemple – entre insoutenabilité des risques et insoutenabilité de la trajectoire climatique qu'il pourrait contribuer à réorienter – l'illustrent de manière assez emblématique. Ces grandes catégories d'enjeux sont en effet littéralement incommensurables : il semble impossible d'établir que la contribution d'un réacteur nucléaire à l'évitement de la catastrophe climatique vaudrait « plus » ou « moins » que sa contribution à la production de déchets et aux risques potentiels d'accidents...

Ce type de conflits, s'il nécessite l'éclairage de la science et de l'expertise, ne peut être résolu exclusivement par la controverse scientifique – et encore moins par le « bon sens ». Au bout du compte, il relève de choix politiques qui traduisent les préférences des citoyens. En définitive, si elle peut constituer un frein à l'action, la mise en lumière de ces complexités et de ces conflits peut aussi être moteur de la soutenabilité et accélérateur de changement – pour peu qu'on soit capable de les transformer en objets démocratiques. Dès lors, il faut assumer que plusieurs chemins existent, que plusieurs visions sont susceptibles de résoudre ces conflits, chacune devant être explicitement présentée aux citoyens, dans toutes ses dimensions, avec les risques et les incertitudes associés. C'est la condition de l'adaptation que de tracer ces chemins (voir par exemple les scénarios de l'Ademe) et c'est un préalable avant d'organiser toute la machinerie administrative pour y parvenir (voir Chapitre 8).

3. Légitime : des nouvelles frontières démocratiques

Les définitions de la légitimité sont aussi nombreuses que les débats et la littérature consacrée au concept sont abondants. Nous n'en ferons pas ici l'exégèse. Ce dont il s'agit dans le cadre qui est le nôtre, c'est de rechercher les voies et moyens d'une action publique qui soit portée, acceptée, métabolisée, prolongée par le corps social, qui la reconnaît effectivement comme « légitime » :

- parce qu'elle est fondée en droit et respectueuse des engagements pris devant les Français et/ou en leur nom ;
- parce qu'elle apparaît raisonnable et justifiable, étayée par des faits ;
- parce qu'elle est perçue comme désirable et juste ;
- et surtout parce qu'elle traduit la volonté du peuple souverain dans son contenu comme dans les conditions de son expression.

3.1. Légimité, justification et justice

Dans cette perspective, une action publique soutenable doit remplir un certain nombre de critères.

Elle doit être respectueuse de la lettre mais surtout de l'esprit du cadre juridique national et des engagements européens et internationaux. Par exemple, les projets « d'infrastructures environnementales » relèvent, en France comme dans le reste de l'Union européenne, de régimes juridiques d'autorisation assortie d'évaluations, destinés à garantir que les impacts négatifs et les nuisances de ces projets sur l'environnement soient préalablement évalués, atténués dans la mesure du possible à travers des modifications du projet lui-même ou via des mesures d'accompagnement.

Le non-respect – trop fréquent – de ces obligations, outre qu'il est susceptible d'aboutir à des décisions ou des projets peu soutenables d'un point de vue environnemental, alimente les oppositions et les contestations. Ce n'est pas un hasard si celles-ci se traduisent fréquemment sur le terrain juridique, nous l'avons vu (voir Chapitre 2). La justice, lorsqu'elle est saisie, invite ainsi les porteurs de projets à éclairer et à motiver les raisons fondant les projets envisagés, leurs bénéfiques et leurs inconvénients. Une action est en effet considérée comme légitime dans la mesure où elle peut être justifiée aussi bien du point de vue de la nature des enjeux qui la motivent que des caractéristiques de sa réalisation et de sa mise en œuvre. L'appréciation de ses effets attendus, positifs ou négatifs, des modifications et mesures susceptibles d'être envisagées avant ou après réalisation et des alternatives possibles doivent donc reposer sur la connaissance scientifique et l'expertise technique (académique et administrative) mais aussi sur « l'expertise d'usage » des parties prenantes. Pour contribuer à la légitimation, les analyses et informations qui en découlent doivent être complètes (traite-on bien de tout ce qui est nécessaire ?), suffisantes (va-t-on aussi loin que nécessaire ?) et, autant que faire se peut, objectives. Elles doivent aussi reposer sur un raisonnement logique permettant la réfutation et la mise en débat. Justifiable... mais aussi effectivement justifiée : c'est devant les citoyens, de façon transparente et sincère, que les justifications d'une action ou un projet soutenable doivent être débattues (voir Chapitre 7) avant d'être traduites dans des textes (exposés des motifs, études d'impact, etc.).

Mais plus encore que ces dimensions procédurales de la légitimité, c'est le caractère perçu comme juste et équitable qui conditionne la soutenabilité d'un projet ou d'une politique publique. Le sentiment d'iniquité – entre groupes sociaux ou individus, bénéficiaires et « perdants », entre territoires... – n'est en effet pas seulement un frein à « l'acceptabilité » de politiques publiques qu'on pourrait compenser par davantage de « pédagogie ». Elle en sape la légitimité même. Une action soutenable ne peut prendre sa source que dans les préférences collectives des citoyens – dont de nouveaux chemins démocratiques pourraient permettre une expression renouvelée.

3.2. Besoins et communs

En effet, comme le défend Pierre Rosanvallon, « un élargissement de la conscience citoyenne » est indispensable pour sortir de ce qu'il appelle « la myopie démocratique¹ ». Cette « prise de conscience sociale de la nécessité d'un nouvel horizon temporel de la raison publique », et celle, formulée par Bruno Latour « de l'ensemble des influences réciproques et instables entre la planète et ses habitants humains² » sont d'une exigence extrême, mais peuvent en même temps constituer l'opportunité de conquérir de « nouvelles frontières » démocratiques.

« Alors que le court terme est la temporalité des intérêts particuliers, le long terme se lie naturellement à la prééminence de la notion d'intérêt général. (...) L'action présente en vue du long terme doit construire cette généralité, non réalisée, et donc lui donner une vraie consistance interne en termes d'égalité et de partage. Sauver la planète implique de la penser comme un espace de solidarité³. »

Ainsi, bien qu'ils les mettent souvent à l'épreuve, les enjeux écologiques peuvent constituer une force pour nos institutions démocratiques, pourvu qu'on puisse les croiser avec des enjeux sociaux et les penser dans le long terme⁴.

La sobriété, l'articulation des besoins et ressources, la juste répartition des efforts nécessités par la transition représentent des occasions de renouvellement démocratique, voire de refonte de notre contrat social, autant que des facteurs de complexité pour le débat. Il s'agit de déterminer collectivement ce qui contribue à construire un monde soutenable, tant sur le plan environnemental que du point de vue de la justice sociale et du bien-être collectif. Derrière ces objectifs se profilent des décisions à prendre sur les modes de production et de consommation que l'on veut privilégier pour satisfaire nos besoins collectifs et individuels, sur les services qui doivent être placés en dehors des lois du marché, les activités stratégiques qui doivent être assurées sur notre territoire, etc.

L'impératif de la sobriété oblige notamment à se questionner individuellement et collectivement sur nos besoins et à chercher à les satisfaire en tenant compte d'un contexte contraint. L'enjeu démocratique ici est d'être capable de proposer des options désirables et de répartir l'effort équitablement entre entreprises, entre jeunes et âgés, entre

¹ Rosanvallon P. (2010), « [La myopie démocratique](#) », *Commentaire*, 131(3), p. 599-604 ; *id.* (2014), « La démocratie et la gestion du long terme », in Rosanvallon P. (dir.), *Science et démocratie*, Paris, Odile Jacob, p. 299-313.

² Latour B. (2015), *Face à Gaïa. Huit conférences sur le nouveau régime climatique*, Paris, Les Empêcheurs de penser en rond.

³ Rosanvallon P. (2014), « La démocratie et la gestion du long terme », *op. cit.*

⁴ Voir l'intervention de Lucile Schmid lors de la séance 4 « [Quelles arènes pour instruire et arbitrer les différends politiques liés aux soutenabilités ?](#) » du cycle 1 du séminaire « Soutenabilités » (12 novembre 2020).

ruraux et urbains, entre riches et pauvres¹... Une revitalisation de l'exercice démocratique autour des objectifs de soutenabilités est possible à condition de trouver les voies et moyens d'incorporer de nouveaux questionnements, de nouvelles approches, dans l'espace de la délibération publique, de les traduire en préférences collectives et de leur assurer un débouché politique.

La question des besoins et son articulation à celle des communs est à cet égard essentielle. Face à la rareté des ressources, engager la transition nécessite de repartir des besoins – de leur définition et de leur hiérarchisation – qui sous-tendent notre consommation de ressources individuelle et collective² (voir Chapitre 1). Dans une société façonnée par des décennies de consumérisme, où l'acte de consommation est associé au progrès et à la liberté, où l'on produit ce qui répond à un désir solvable plus qu'à un besoin, on voit l'ampleur des questions qu'une telle approche adresse, non seulement au capitalisme mais aussi à la démocratie. Les besoins sont partiellement subjectifs et en même temps potentiellement infinis : comment, dans quel cadre institutionnel, les définir collectivement et les hiérarchiser ? Qui peut les faire évoluer ? Faut-il hiérarchiser les besoins selon un principe d'utilité (sociale) ? Qui peut ou doit décider quoi produire et par qui ? Peut-on réellement « agir sur les besoins » ou doit-on se contenter de renchérir le coût de leur satisfaction (par exemple, contrecarrer le « besoin » de voitures polluantes par d'importants malus ou surtaxer les billets d'avion...) ?

En tout état de cause, entrer dans ce débat fondamental implique qu'on ne présume pas de la manière dont les gens (notamment les classes populaires) se représentent leurs besoins. Des sondages montrent que, malgré une sensibilité à la sobriété de plus en plus prégnante, une majorité de Français reste très attachée à la consommation et à la notion de plaisir qui y est associée³. L'aspiration à davantage de sobriété, qui a pu se traduire pendant et depuis la crise sanitaire par la consommation de produits locaux, moins d'achats de vêtements ou de déplacements en avion, a fait écho à une sorte de « retour à l'essentiel » qui n'est pas forcément durable⁴. Pour autant, il n'est pas dit que la volonté de consommer toujours « plus » soit une donnée intangible, comme l'a montré

¹ Boissier F. (2021), « Une France zéro carbone en 2050 : pourquoi le débat sur la sobriété est incontournable », *The Conversation*, 30 novembre.

² Voir notamment la séance 3 « Les ressources au prisme des soutenabilités » du cycle 2 du séminaire « Soutenabilités » (23 septembre 2021) ; France Stratégie (2021), « Comment repenser notre système de santé face aux risques nouveaux ? », *op. cit.* ; *id.* (2021), « Quels enjeux pour une protection sociale soutenable ? », *Les Cahiers des soutenabilités*, n° 1, novembre.

³ Ademe (2021), « La sobriété : une aspiration croissante, pas encore un projet de société », *La lettre ADEME Stratégie*, n° 59, juin ; Pacte civique (2021), « Sondage Sobriété, réalisé par Viavoice pour le Pacte civique en partenariat avec la fondation du Crédit Coopératif », 27 septembre.

⁴ Voir France Stratégie (2020), « Covid-19, pour un "après" soutenable : 7 questions pour préparer demain », mars, en particulier la question 3 : « Quelles interactions humains-nature, mondialisation et pandémies ? ».

notamment l'expérience de la Convention citoyenne pour le climat¹. La satisfaction des besoins peut aussi passer, par exemple par une diminution de la consommation contrainte – on sait en effet que les classes les plus modestes ont de plus en plus de dépenses pré-engagées ou contraintes², et que, si le pouvoir d'achat d'un ouvrier est aujourd'hui plus important que dans les années 1960, sa capacité d'arbitrer et de choisir est en revanche plus réduite³.

Elle peut surtout passer par des arbitrages différents entre la satisfaction individuelle de besoins (souvent façonnés par la publicité, et l'ensemble des normes sociales de consommation) et la satisfaction de besoins reconnus collectivement comme essentiels par des services collectifs – ce qui conduit à une reformulation de la question des communs (Encadré 9). Dans un pays comme la France, où la socialisation est forte et les prélèvements obligatoires importants, il est essentiel que l'usage fait de cette ressource corresponde aux préférences collectives et contribue effectivement à la durabilité à long terme des biens communs (transferts sociaux, mais aussi investissements dans les services de santé, d'éducation, dans les infrastructures, etc.). Il se peut qu'un modèle de société résilient ne passe pas par des politiques dont l'objectif est d'augmenter le revenu disponible pour tous, mais plutôt par des politiques qui visent à répondre aux besoins de tous, ce qui ne se traduit pas nécessairement pas une augmentation du revenu privé mais par une présence accrue des services, des infrastructures et du patrimoine collectif⁴. Là encore, il y a matière à profondément renouveler le débat démocratique.

¹ « La Convention citoyenne pour le climat a montré que lorsque l'on demande aux gens ce dont ils ont vraiment besoin, ils ne répondent pas, comme on peut s'y attendre, par toujours plus de consommation. » Voir Godin R. (2021), « [Réfléchir à nos besoins pour changer l'économie](#) », *Mediapart*, 7 novembre.

² Cusset P-Y., Prada-Aranguren A. G. et Trannoy A. (2021), « [Les dépenses pré-engagées : près d'un tiers des dépenses des ménages en 2017](#) », *La Note d'analyse*, n° 102, France Stratégie, août.

³ Godin R. (2021), « [Réfléchir à nos besoins pour changer l'économie](#) », *op. cit.*

⁴ Voir France Stratégie (2021), « [Quels enjeux pour une protection sociale soutenable ?](#) », *op. cit.*

Encadré 9 – La gestion de biens communs : quelques initiatives urbaines

Le développement des communs peut-il constituer le socle d'un modèle politique plus contributif, au profit de la communauté privilégiant les besoins collectifs aux intérêts individuels ?

Depuis la description par Garret Hardin de la « tragédie des communs¹ » jusqu'au prix Nobel d'Elinor Ostrom, en passant par les modèles de maximisation des droits de propriété de Ronald Coase², la notion de communs ne cesse d'être discutée et continue de provoquer de nombreux débats. Les « biens communs » ou « communs » sont des ressources gérées collectivement par une communauté qui établit des règles et une gouvernance dans le but de préserver et pérenniser cette ressource. Au niveau mondial, les biens communs sont avant tout des biens publics (non-rivalité, non-exclusion) comme le climat, ou la qualité de l'air. Leur gouvernance nécessite coopération et établissement de règles pour les gérer (par exemple du commerce international). Elle constitue une tierce option permettant de sortir de l'alternative entre le marché (avec les limites de la régulation que l'on connaît) et la gestion publique des biens et services à grande échelle ; et les expérimentations concrètes se multiplient.

Au niveau local en effet, les communs ou ressources en pool commun (*common-pool resources*) désignent des modalités d'usage et de gestion collective d'une ressource ou d'une chose par une communauté. Les domaines dans lesquels les communs peuvent trouver des applications comprennent l'accès aux ressources matérielles (eau, pâturages, réseaux d'irrigation, jardins, épiceries coopératives, etc.) mais aussi à des biens immatériels comme l'éducation, la connaissance, l'accès à des logiciels libres, ou encore les sciences ouvertes.

Les « communs » se sont installés à plusieurs échelles de gouvernance, notamment en Europe. Ainsi au niveau national, l'Italie s'est dotée d'une reconnaissance institutionnelle des communs en inscrivant dans sa constitution (art. 118), le principe de subsidiarité horizontale disposant que :

« L'État, les régions, les villes métropolitaines, les provinces et les communes encouragent l'initiative autonome des citoyens, agissant individuellement ou en tant que membres d'une association, pour l'exercice de toute activité d'intérêt général, sur la base du principe de subsidiarité. »

Au niveau local ensuite, les initiatives se sont multipliées autour des communs urbains à Bologne. Elles ont conduit à la mise au point d'un règlement des

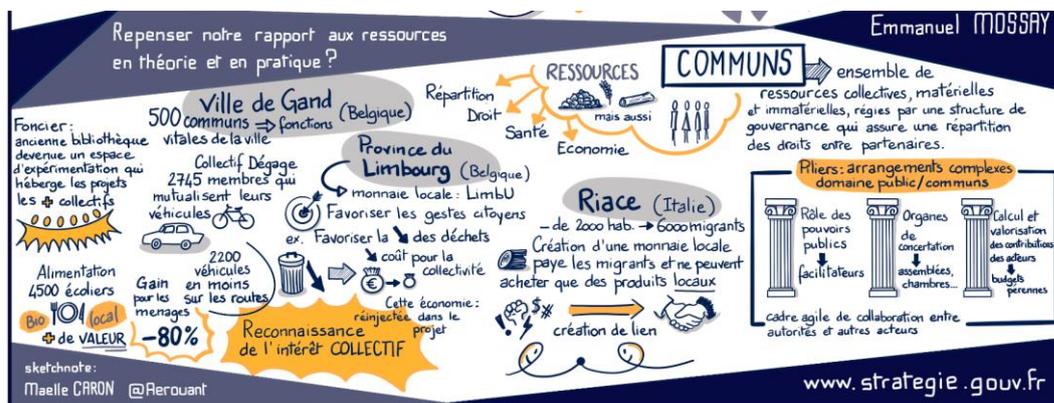
¹ Garrett H. (2018), *La Tragédie des communs*, trad. D. Bourg, Paris, Puf.

² Voir par exemple les travaux de l'économiste Ronald Coase qui considère nécessaire la négociation entre des individus ou des groupes liés sur les droits de propriété afin de parvenir à un résultat optimal et efficace pour la gestion d'un bien.

communs¹, repris depuis par plus d'une centaine de municipalités, jusqu'à la remunicipalisation de la gestion de l'eau à Naples en 2011.

En France, l'initiative récente de la ville de Grenoble² semble dessiner une évolution très concrète pour la mise en œuvre ces principes de coopération citoyenne et de partage d'intérêt collectif, en validant notamment les principes d'une politique de démocratie plus contributive en s'appuyant sur la notion des communs, de la coopération et des exemples italiens des pactes de collaboration. D'autres localités se sont lancées dans des approches de gestion de communs, comme par exemple les offices de foncier solidaires³ (OFS) qui financent, grâce à l'épargne des habitants et à l'apport de financements publics et privés, des projets d'acquisition de boutiques, sur la base de modèles de partage et de coopération empruntés aux communs (Figure 6).

Figure 6 – Les communs et le rapport aux ressources, quelques initiatives locales décrites par Emmanuel Mossay (UC Louvain)



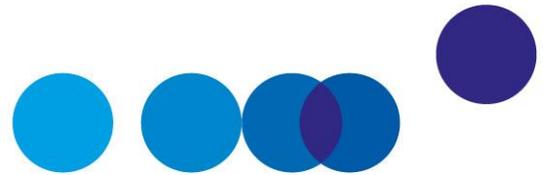
Source : Maëlle Caron, pour la séance 1 « Concepts et terrains » du cycle 1 du séminaire « Soutenabilités » (10 mars 2020)

On pourra légitimement considérer que ces initiatives restent encore isolées et très locales. Pourtant les autorités municipales sont en première ligne dans la gestion des réponses aux citoyens confrontés à la crise climatique et à l'augmentation des inégalités sociales. On peut parier que la gestion des ressources essentielles du quotidien dans la vie des citoyens (accès à l'eau, à des espaces verts, à la nourriture, aux transports) va faire l'objet de stratégies pour adopter des modèles de gestion transformée, quelque part entre le contrôle par la collectivité et les mécanismes du marché. Ces expériences auront-elles assez de succès pour se déployer au-delà du local, à plus grande échelle ? Rien n'est moins sûr, mais quoi qu'il en soit ces initiatives contribuent à la réflexion pour un nouveau référentiel de l'action publique.

¹ *Regolamento sulla collaborazione tra Cittadine e Amministrazione per la cura e la rigenerazione dei beni comuni urbani* (2014), disponible également en [anglais](#).

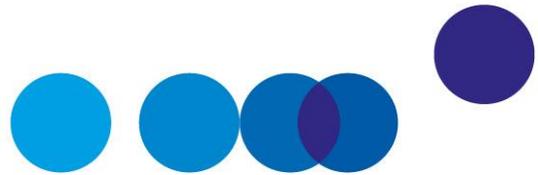
² Voir le [compte rendu](#) du conseil municipal du 28 mars 2022 de la ville de Grenoble.

³ Voir par exemple les projets [Base Commune](#) et [Villages Vivants](#).



SECONDE PARTIE

**CONSTRUIRE DES POLITIQUES
PUBLIQUES SOUTENABLES**



Durable, systémique, légitime : quelles déclinaisons pratiques tirer de ce qui pourrait constituer un nouveau référentiel des politiques publiques ?

Parce qu'elle est intrinsèquement systémique, l'approche par les soutenabilités doit se décliner dans l'ensemble des processus et « moments » de la fabrique des politiques publiques (anticipation, diagnostic, évaluation, mise en œuvre, etc.), en-deçà et au-delà de la seule « décision publique », à laquelle on réduit trop souvent l'action politique.

Parce qu'elle doit légitimer les actions qui sont conduites en son nom, cette approche doit également porter une attention extrême à leurs modalités de discussion, d'adoption et de déploiement, afin de s'assurer qu'elles sont non seulement « acceptables », mais également désirées et suscitent de l'engagement, condition de la réussite.

Parce qu'elle s'inscrit enfin dans un horizon durable, la démarche inspirée par les soutenabilités doit devenir une « culture » et ainsi, par la formation, par la diffusion de connaissances et de compétences adaptées aux défis qu'il s'agit de relever, par le déploiement d'imaginaires nouveaux, se diffuser dans l'ensemble de la société, aussi bien du côté des décideurs, publics ou privés, que chez les citoyennes et citoyens.

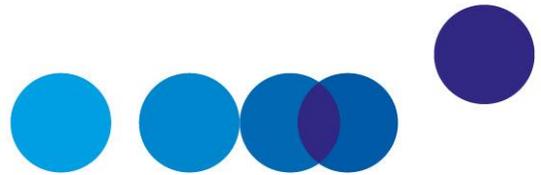
Nous avons pour cela besoin d'outils nouveaux, ou renouvelés. De tels outils ne peuvent tenir lieu de volonté politique – mais, sans eux, une telle volonté risquerait de se trouver désarmée, tenant dans ses mains un appareil d'action publique conçu et déployé pour d'autres circonstances et d'autres objectifs. Cela ne veut pas dire que les modèles, indicateurs, dispositifs d'évaluation dont nous disposons actuellement soient tous obsolètes. Ils rencontrent des limites, de conception – ils ne visent pas à assurer la soutenabilité – ou d'usage – ils sont insuffisamment employés –, mais c'est sans doute d'eux, de ce qu'ils permettent et ne permettent pas, qu'il faut partir pour les faire évoluer et les compléter (Chapitre 5).

Disposer des outils et des compétences idoines est nécessaire, mais ne suffira pas à assurer la réalisation des objectifs de soutenabilités de l'action publique sans convergence

des objectifs et surtout sans volonté politique. L'engagement d'efforts à la fois massifs, rapides, ordonnés, coordonnés et cohérents avec nos engagements internationaux et européens, donne un objet évident à une approche planificatrice, qui articulerait les enjeux et contraintes écologiques avec les enjeux et contraintes de nos autres préférences collectives, en matière de justice sociale et territoriale notamment. Celle-ci pourrait se traduire par l'adoption, en début de législature, d'une Stratégie nationale découlant d'un cadrage politique et prenant, à l'instar des anciennes « lois de Plan », la forme d'une loi de programmation (Chapitre 6).

S'inscrivant dans un récit à même d'embarquer acteurs publics et privés, citoyens et acteurs de la société civile, une telle Stratégie serait susceptible de constituer un nouvel objet démocratique, impliquant une revitalisation de la relation entre les citoyens et leurs représentants. Les modalités de son élaboration et de son déploiement peuvent en effet donner l'occasion d'articuler participation citoyenne, consultation des parties prenantes et décision politique dans un « *continuum* délibératif » rénové (Chapitre 7).

Son élaboration et sa mise en œuvre impliquent une évolution de la « machinerie » politico-administrative. Il s'agit d'institutionnaliser et de coordonner l'ensemble de fonctions visant à orchestrer les soutenabilités : instruire, préparer et suivre la Stratégie nationale ; conseiller le gouvernement et préparer les arbitrages ; coordonner prospective et expertise ; accompagner sa déclinaison en feuilles de route ministérielles et stratégies territoriales ; réaliser des « points de contrôle » ; animer le débat public et, enfin, constituer un centre de ressources, documentation et formation (Chapitre 8).



CHAPITRE 5

ANTICIPER ET DIAGNOSTIQUER : VERS UNE « CULTURE DES SOUTENABILITÉS »

On reproche régulièrement aux politiques publiques de ne pas assez anticiper¹. Les freins identifiés sont de plusieurs natures (organisationnelle et administrative, cognitive, budgétaire, etc.), mais tous interrogent notre capacité à nous projeter dans le temps long et à dépasser la myopie, inconsciente ou intéressée, d'acteurs publics comme privés, qui conduit à privilégier ce que l'on constate plutôt que ce que l'on pourrait prévoir.

Anticiper implique de déplacer notre regard, au-delà des intérêts particuliers ou sectoriels de court terme, pour faire de nos obligations à l'égard des générations futures un horizon commun – sans toutefois porter une atteinte excessive aux intérêts des générations présentes, au risque sinon de la résistance et en définitive de l'impuissance. Le coût de la non-anticipation est élevé, la crise sanitaire l'a montré², et les crises climatiques qui s'annoncent également³. Mais pour que l'action publique soit garante du dépassement des horizons de court terme, elle doit convaincre de l'intérêt de tous à agir tout de suite. La prise en compte du long terme passe d'abord par l'élaboration d'une vision du futur soutenable qui articule le désirable, le souhaitable et le possible sur la longue durée, à même de relier présent et futur, intérêts individuels et collectifs.

En matière d'action publique, cela nécessite de développer nos capacités d'anticipation des insoutenabilités et des conflits de soutenabilités. Nous avons besoin de deux catégories d'outils pour revisiter le rapport au temps des arbitrages politiques :

- des outils/instruments pour anticiper ces insoutenabilités, préalable à l'action, publique comme privée ;

¹ Voir tous les [Cahiers des soutenabilités](#) (France Stratégie, novembre 2021) mais aussi l'exemple récent de la crise sanitaire où le manque d'anticipation de l'État a été pointé comme l'une des causes de ses défaillances.

² Cour des comptes (2021), [Rapport public annuel 2021](#), mars.

³ Voir Giec (2022), [Climate Change 2022: Mitigation of Climate Change](#), sixième rapport d'évaluation, Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat, avril.

- des outils/instruments pour diagnostiquer les effets multidimensionnels de long terme des choix de politiques publiques dans les arbitrages effectués aujourd'hui.

Ces outils doivent être développés, connus et partagés. Ils ne produiront leurs effets que si le fait d'y recourir devient une forme de réflexe, à tous les niveaux et à toutes les étapes de l'action publique, ce qui nécessite de placer les soutenabilités au cœur de l'écosystème de la recherche et de l'innovation, et de passer par une évolution de la formation et des carrières des décideurs publics – et, plus largement, de l'ensemble de la société. C'est en ce sens qu'on pourrait parler d'une « culture des soutenabilités ».

1. Anticiper pour établir la nécessité d'agir

La nécessité d'une action publique de long terme doit s'établir sur :

- une vision claire et explicite d'un futur désirable et soutenable qui assume sa dimension « idéologique » – au sens, non péjoratif, où elle est employée, par exemple par l'Ademe comme « prisme cohérent d'interprétation du monde » : « Les idéologies jouent [en effet] un rôle important dans la formation des anticipations des acteurs et leur prise de position pour une orientation stratégique particulière¹. » C'est sur la base de ces projections vers des futurs collectivement considérés comme désirables que doit se construire et se décliner l'action publique mais aussi celle des acteurs privés ;
- une compréhension du caractère insoutenable de certaines trajectoires actuelles, fondée sur des indicateurs, des données, des faits scientifiques, et qui constitue le diagnostic qui sous-tend l'action ou la politique concernée.

1.1. Anticiper les insoutenabilités

La formulation du désirable et souhaitable relève du politique – notamment (mais pas uniquement) dans le cadre des grands rendez-vous électoraux. Il ne s'agit donc pas ici de formuler cette vision mais de reconnaître qu'elle est indispensable à la fois pour assurer la « soutenabilité démocratique » de l'action publique (qui est une mise en musique de cette vision choisie par le peuple) et pour asseoir sa légitimité résultant d'une confrontation entre différentes visions du monde.

Pour que ce désirable soit soutenable, il doit tenir compte des impasses économiques, environnementales, sociales, technologiques et démocratiques de notre modèle de développement et leurs interactions (voir Chapitre 1), même si elles ne semblent pas immédiatement ou *a priori* liées (« penser l'impensable »). Une vision du futur centrée sur

¹ Ademe (2021), *Transition(s) 2050 – Choisir maintenant, Agir pour le climat*, rapport, novembre, p. 20.

des coordonnées de soutenabilité à une seule dimension, qu'elle soit environnementale, sociale ou économique, serait vouée à des résistances – biophysiques ou sociales – telles qu'elle serait vouée à l'échec.

Diagnostiquer des trajectoires insoutenables

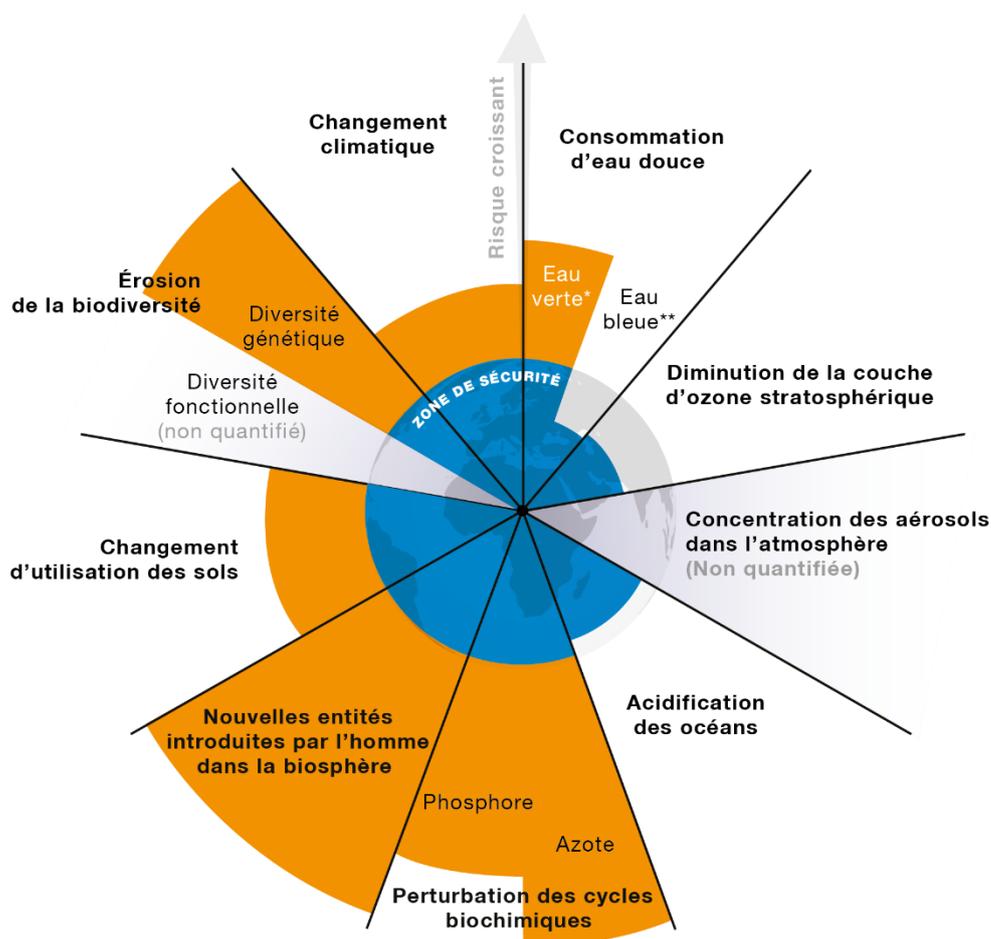
L'enjeu ici est de repérer et qualifier les trajectoires insoutenables, les chocs à venir (vieillesse de la population, crises environnementales, croissance faible, endettement, etc.), mais aussi les déterminants indirects de ces risques d'insoutenabilités. Là encore, des outils existent pour diagnostiquer des trajectoires insoutenables mais ils restent peu mobilisés dans la fabrique des politiques publiques, aujourd'hui encore largement élaborées en silo (y compris dans la phase de diagnostic) alors que les interactions entre l'économie, le vivant, l'environnement et les inégalités ont rarement été aussi visibles.

Si l'on prend au sérieux les alarmes sonnant de toutes parts concernant le changement climatique mais aussi l'effondrement de la biodiversité ou la pollution généralisée des milieux physiques comme les océans, leur intégration dans toute vision d'un futur soutenable est un préalable indispensable. Élaborées par une équipe d'universitaires suédois en 2009¹, les « limites planétaires » offrent une vision globale et transversale des risques de changements environnementaux susceptibles d'affecter de manière irréversible les écosystèmes et notre bien-être (Figure 7). Au nombre de neuf, ces limites biophysiques régulent la stabilité de la planète et conditionnent à terme son habitabilité : le changement climatique, l'érosion de la biodiversité, la perturbation des cycles biogéochimiques de l'azote et du phosphore, les changements d'utilisation des sols, l'acidification des océans, l'utilisation mondiale de l'eau, l'appauvrissement de l'ozone stratosphérique, l'augmentation des aérosols dans l'atmosphère, et l'introduction d'entités nouvelles dans la biosphère.

Au moment où, au niveau mondial, une sixième limite vient d'être franchie avec le cycle de l'eau douce, inscrire notre action publique dans ce cadre est indispensable pour conduire une transition compatible avec le fonctionnement durable de la planète. Mais parce qu'elles contraignent l'horizon de nos futurs possibles et imposent de repenser nos modes de déplacement, d'habitat, de production, etc., elles représentent un défi, économique, social et démocratique sans précédent.

¹ Rockström J., Steffen W., Noone K. *et al.* (2009), « [A safe operating space for humanity](#) », *Nature*, 461, septembre, p. 472-475.

Figure 7 – Dépassement des limites planétaires dans le monde en 2022



* L'eau verte correspond à l'humidité stockée dans le sol et les végétaux.

** L'eau bleue provient des précipitations, cours d'eau, lacs et nappes phréatiques

Note : la limite planétaire concernant l'utilisation d'eau douce (eau verte) a été franchie. Elle rejoint les cinq autres déjà dépassées, dont la dernière avait été officiellement dépassée en janvier 2022.

Source : à partir de Wang-Erlandsson L., Tobian A., van der Ent R. J. et al. (2022), « *A planetary boundary for green water* », Nature Reviews Earth and Environment, avril

En 2019, le rapport *L'environnement en France*, publié par le Commissariat général au développement durable (CGDD), a estimé pour chacune d'elles, la situation de la France. Six avaient atteint un seuil préoccupant ou d'alerte et deux étaient sous le seuil (et une dont le seuil n'était pas quantifié).

Tableau 3 – Dépassement des limites planétaires en France en 2019

Limites planétaires	Situation mondiale		Situation et contribution de la France
Changement climatique	Limite dépassée (notamment en termes de concentration de CO ₂ dans l'atmosphère ; objectif de réchauffement maximal inférieur à 2 °C).		La France dépasse le budget cible de 1,6 à 2,8 t de CO ₂ par personne et par an ; ses seules émissions territoriales s'élèvent à 4,9 t/habitant et l'empreinte CO ₂ de sa population liée aux importations est de 7,9 t/habitant.
Érosion de la biodiversité	Limite dépassée (le taux d'extinction d'espèces dépasse 10 fois le seuil fixé).		Évolution préoccupante selon l'indice Liste rouge (de l'UICN), en métropole et dans les outre-mers. Par ailleurs, la présence en proportion importante d'espèces endémiques (exclusives d'un territoire) confère à la France une forte responsabilité vis-à-vis de ce patrimoine unique, souvent menacé.
Perturbation des cycles de l'azote et du phosphore	Limite largement dépassée pour l'azote (pertes excessives). Limites dépassées pour le phosphore.		Les surplus d'azote et de phosphore tendent à diminuer avec des dépassements des seuils à l'échelle locale ; problèmes d'eutrophisation.
Changements d'utilisation des sols	Limite dépassée (surfaces forestières insuffisantes pour la régulation du climat).		La France contribue à la déforestation mondiale via ses importations ; la surface boisée nationale augmente mais les terres agricoles diminuent.
Acidification des océans	Limite globale non atteinte.	Forts risques d'acidification avec le réchauffement climatique.	Des effets de l'acidification marqués, notamment sur la faune (huîtres, poissons, récifs coralliens des outre-mers, etc.).
Utilisation mondiale de l'eau	Limite globale respectée (part de la ressource renouvelable en eau que les activités humaines peuvent utiliser sans compromettre durablement les écosystèmes).		Prélèvement global en deçà du seuil, mais les volumes prélevés en été (notamment pour le refroidissement des centrales nucléaires ou pour l'agriculture) dépassent localement les volumes d'eau renouvelables disponibles.
Appauvrissement de l'ozone stratosphérique	Limite quasiment satisfaite après des années de dépassement.		Les substances réglementées qui appauvrissent la couche d'ozone ont quasiment disparu ; certains des produits de substitution (ex. : les hydrofluorocarbures ou HFC) ont toutefois un potentiel de réchauffement climatique élevé, ce qui a conduit à réglementer également.
Augmentation des aérosols dans l'atmosphère	Seuil global non défini. Situations régionales préoccupantes (Asie du Sud-Est).		Améliorations constatées en France sur les différentes émissions de particules.
Entités nouvelles dans la biosphère	Seuil global non défini. Nanoparticules, etc., avec des impacts écotoxicologiques et environnementaux potentiels (de 5 à 13 millions de tonnes rejetées chaque année dans les océans).		La France contribue aux rejets de polluants chimiques dans l'environnement sur son territoire, mais également dans les océans (déchets plastiques).

Source : Commissariat général au développement durable (2019), *L'environnement en France 2019*, p. 12

Si les insoutenabilités environnementales sont les plus impératives en ce qu'elles conditionnent l'habitabilité de la Terre, la soutenabilité ne peut cependant être vue d'un point de vue strictement environnemental car les interactions entre climat et inégalités sociales, entre biodiversité et finances, entre inégalités et confiance démocratique, etc., obligent à intégrer les enjeux économiques, sociaux et démocratiques pour dessiner ensemble les chemins d'une transition à la fois sûre écologiquement mais aussi juste, efficace et portée par l'ensemble de la société.

Des outils permettant d'articuler ces dimensions existent et peuvent être traduits en récits et en politiques publiques. C'est le cas, par exemple, du « diagramme du *donut* », imaginé par Kate Raworth¹, qui combine le concept des limites planétaires avec celui des « frontières sociales » (eau, nourriture, santé, éducation...). Dans cette optique, l'image du *donut* (Encadré 10) permet d'illustrer deux frontières à ne pas franchir pour conserver les conditions d'un « bien vivre » : une frontière « intérieure » qui représente les besoins humains de base définis comme « plancher social », et une frontière « extérieure » qui symbolise la préservation de l'environnement comme « plafond environnemental ». Entre les deux frontières du *donut*, se trouve un espace dit sûr, sur le plan environnemental, et juste, sur le plan social, dans lequel l'humanité peut prospérer. Ainsi, le *donut* peut être lu comme une boussole qui concilie désirable et soutenable.

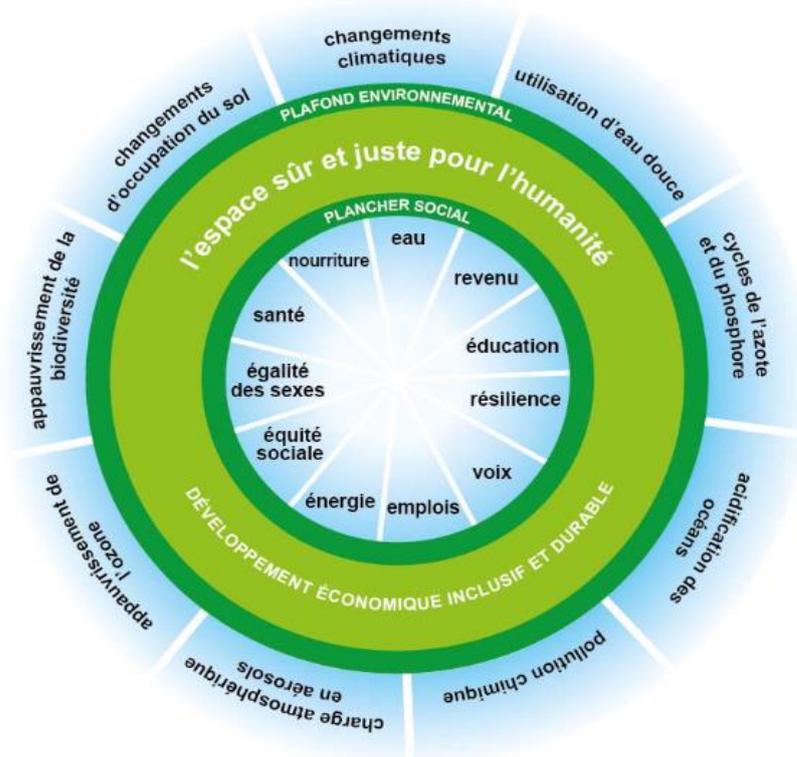
Encadré 10 – Le *donut* : un modèle pour concilier limites environnementales et justice sociale

Le « plancher social » retient onze nécessités de vie ou « dimensions de vie » distinctes, correspondant aux besoins humains dont personne ne devrait manquer : une alimentation saine et nutritive, l'accès à l'eau potable et à l'hygiène, l'accès aux soins de santé, à une éducation gratuite, à un logement décent, à des services énergétiques adéquats, à des revenus suffisants, à des réseaux de transport et d'information. Ces objectifs doivent être atteints dans le respect de la justice sociale et de la démocratie. Ce plancher social s'appuie sur la Déclaration universelle des droits de l'Homme qui établit le droit de chaque individu à la majorité des nécessités de base.

L'intérêt d'une telle représentation, outre sa capacité à traduire visuellement la dimension systémique des enjeux, est d'offrir un support commun à des acteurs travaillant sur ces différentes thématiques. Elle leur offre des points de connexion, une vision décloisonnée, qui permet d'inspirer des politiques publiques transversales.

¹ Raworth K. (2017), *Doughnut Economics: Seven Ways to Think Like a 21st Century Economist*, White River Junction (Vermont), Chelsea Green.

Figure 8 – Un espace sûr et juste permettant à l'humanité de prospérer : le donut



Note : les onze dimensions du plancher social sont illustratives et se basent sur les priorités gouvernementales pour Rio+20. Les neuf dimensions du plafond environnemental se basent sur les limites planétaires décrites par Rockström J. et al. (2009), « *A safe operating space for humanity* », *op. cit.*

Source : Oxfam (2012), « *Un espace sûr et juste pour l'humanité* », Document de discussion d'Oxfam, février, p. 5

Exemple du plan de relance mis en place en 2020 à Amsterdam¹, première ville à instaurer le concept d'économie du donut dans ses choix de politiques publiques

En pleine pandémie de Covid-19, la capitale des Pays-Bas a fait le pari d'adopter un plan de relance qui associe justice sociale et transition écologique. Au niveau du logement par exemple, la municipalité soutient la construction de logements moins polluants et accessibles au plus grand nombre, en misant sur les techniques de l'économie circulaire et l'utilisation de matériaux à faible impact carbone. La ville a aussi mis en place des programmes de recyclage d'ordinateurs qui sont ensuite proposés aux personnes les plus modestes. Ce sont aussi des jardins individuels et des projets d'agriculture collective qui fleurissent un peu partout pour favoriser une alimentation de proximité accessibles au plus grand nombre.

¹ Raworth K. (2020), « *Introducing the Amsterdam City Doughnut* », article de blog, 8 avril.

Le plancher social est étroitement lié aux 17 objectifs de développement durable (ODD) fixés dans l'Agenda 2030¹. Ce programme universel de développement durable, adopté en 2015 par les 193 États membres de l'ONU, a pour ambition d'éradiquer la pauvreté et les inégalités en assurant une transition écologique et solidaire à l'horizon 2030. Les ODD couvrent ainsi les enjeux globaux du développement durable tels que le climat, la biodiversité, l'énergie, l'eau, mais également la pauvreté, l'égalité de genres, la prospérité économique ou encore la paix, l'agriculture, l'éducation, la santé, les enjeux démocratiques... Les 17 ODD sont accompagnés d'un tableau de 169 cibles et de 244 indicateurs mondiaux qui, en France, se sont traduits, après un travail de concertation conduit par le Conseil national de l'information statistique (Cnis), par la sélection de 98 indicateurs permettant le suivi de ces objectifs². Outil de projection à moyen terme, boussole commune pour les acteurs publics et privés, outil multidimensionnel par construction, les ODD constituent un cadre d'action systémique pour dessiner des trajectoires intégrant toutes les dimensions des soutenabilités³.

Le revers de cette vision globale est qu'en donnant à tous les objectifs le même poids, la même visibilité, elle ne permet pas de tenir compte de leurs interactions, voire de leur potentielle orthogonalité – par exemple entre la croissance économique (ODD 8) et la lutte contre le changement climatique (ODD 13). Connaître la trajectoire de chaque indicateur ne suffit donc pas à dessiner une vision désirable et soutenable, encore faut-il l'articuler avec un diagnostic multidimensionnel qui tienne compte des interactions entre toutes les dimensions et leurs boucles rétroactives (voir Chapitre 5, section 2).

Diagnostiquer les vulnérabilités, anticiper les risques

Les chocs systémiques – qui seront assez sûrement amenés à se multiplier sous des formes et selon des modalités encore en partie imprévisibles – mettent au jour nos vulnérabilités et réhabilitent le rôle protecteur en dernier ressort de la puissance publique, appelée à en amortir les effets sur les personnes comme sur les entreprises et les territoires. On songe bien entendu à la crise Covid mais aussi à l'invasion de l'Ukraine par la Russie, qui constitue en ce sens un exemple édifiant d'événement qui pouvait apparaître improbable et dont les conséquences sont d'ores et déjà mondiales : tensions sur le marché des énergies fossiles, appelant dans l'urgence à mettre en œuvre de politiques de sobriété et à accélérer la transition vers des énergies décarbonées, hausse du cours des céréales destinées à l'alimentation animale et humaine, déstabilisation des marchés financiers, etc.

¹ Voir le site : <https://www.agenda-2030.fr/agenda-2030/>.

² Pour un suivi en continu de ces indicateurs pour la France, voir Insee (2022), « [Indicateurs pour le suivi national des objectifs de développement durable](#) », 28 avril.

³ Pour une analyse des leviers et limites des ODD, voir France Stratégie (2021), [Quels indicateurs pour mesurer les \(in\)soutenabilités ?](#), livret interactif, janvier.

Cette prise de conscience de nos vulnérabilités, en partie liées à nos interdépendances et à nos fragilités intrinsèques, s'est traduite par la volonté de renforcer la résilience de nos sociétés, entendue ici comme notre capacité à anticiper les risques et les menaces, à identifier nos fragilités et à transformer nos façons – de produire, de consommer, de nous déplacer, etc. – pour réduire l'impact de ces crises en amont. Dans la définition que le Comité 21 donne de la résilience :

« il s'agit à la fois de répondre aux urgences pour éviter que la crise ne se transforme en catastrophe humaine, économique ou environnementale, tout en gardant à l'esprit la nécessité d'une transformation structurelle – en aval comme en amont de la crise – pour détecter les menaces et réduire les vulnérabilités¹. »

Ceci nous invite à un nouveau rapport au risque, qui doit être considéré à la fois dans sa dimension systémique et comme un préalable à l'identification de nos vulnérabilités. Des cartographies de ces risques existent au niveau mondial, qui illustrent l'interaction de leurs dimensions et la nécessité d'une approche multidimensionnelle. Dans son dernier rapport, *The Global Risks Report 2021*, le Forum économique mondial analyse les principaux risques planétaires, en distinguant les risques les plus probables de ceux qui auront le plus d'impacts susceptibles d'advenir dans les dix prochaines années (Figure 9). Outre les maladies infectieuses, on retrouve à la tête des risques les plus graves cinq phénomènes liés à l'environnement, signe que l'activité humaine menace de plus en plus les écosystèmes et le climat.

La capacité de la puissance publique à anticiper les risques nouveaux ou émergents et leurs interactions doit aujourd'hui être renforcée et outillée². Si cette notion de risque systémique est intégrée depuis longtemps par les acteurs privés (assureurs, entreprises, banques) dans leurs travaux prospectifs, elle est insuffisamment prise en compte en amont de toute politique publique, alors qu'elle pourrait précisément garantir à la fois que les fragilités/risques sont bien identifiés et que les réponses apportées concourent à les réduire.

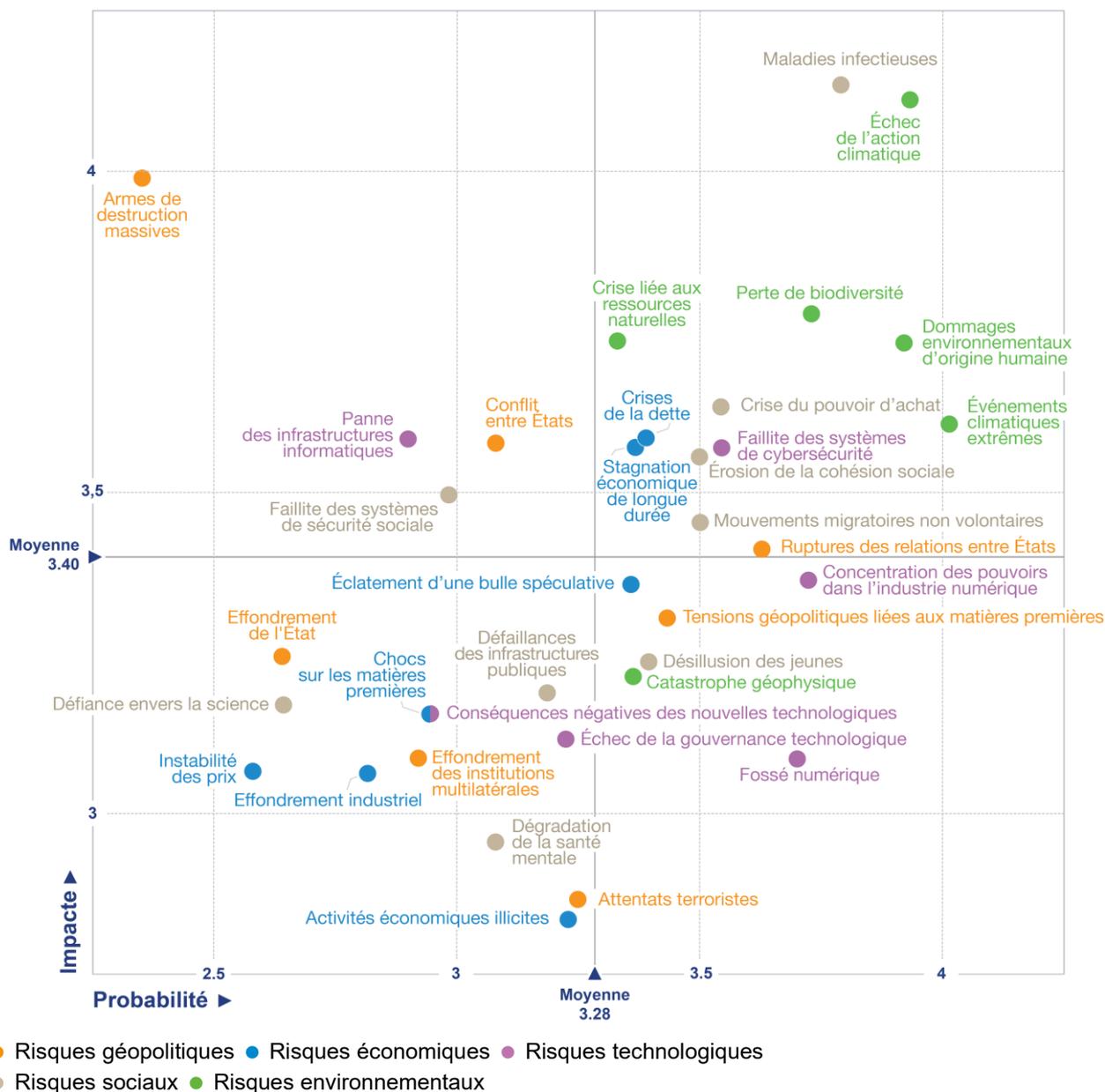
Outre l'organisation de la gestion des crises, qui doit être décloisonnée pour faire face à des crises aux interdépendances croissantes (voir Chapitre 4, Encadré 8), l'anticipation des risques devrait elle aussi être organisée au sein de l'État pour permettre de repérer le plus en amont des risques émergents ou nouveaux en vue de les prévenir, dans une perspective résiliente. Cette anticipation doit aujourd'hui être outillée de façon transversale au sein de l'État, et articulée avec la gestion de crise au niveau territorial, en s'appuyant sur des travaux prospectifs intégrant des scénarios de rupture et fondés sur des modèles

¹ Comité 21 (2022), *Résilience des territoires. Vers une approche intégrée des risques*, février, p. 8.

² Conseil d'État (2018), *La prise en compte du risque dans la décision publique. Pour une action publique plus audacieuse*, Paris, La Documentation française. Ce constat vaut également pour les collectivités territoriales : 65 % des collectivités interrogées par le Comité 21 estiment que leur connaissance des risques est insuffisante ou peu partagée, ce qui constitue le principal frein à la résilience de leur territoire.

pluridisciplinaires capables de simuler des effets croisés (d'une crise climatique sur les risques technologiques ou d'une cyber-attaque sur l'alimentation par exemple), mais aussi sur une veille en continu des risques émergents ou faibles et de leurs effets croisés.

Figure 9 – La perception des risques à l'échelle mondiale



Lecture : selon les répondants à l'enquête du Forum économique mondial, les cinq risques les plus graves en termes d'impact sont les maladies infectieuses, l'échec de l'action climatique, les armes de destruction massives, le recul de la biodiversité et les crises liées aux ressources naturelles. Les cinq risques les plus probables sont les phénomènes climatiques extrêmes, l'échec de l'action climatique, les dommages environnementaux (d'origine humaine), les maladies infectieuses et le recul de la biodiversité.

Source : Forum économique mondial (2021), *Global Risks Report 2021*, 16e éd., p. 12

L'approche portée dans le *National Risk Assessment* (NRA), en cours depuis 2005 au Royaume-Uni (Encadré 11), pourrait inspirer la construction en France d'une démarche similaire qui serait alimentée par des connaissances scientifiques comme des expertises de terrain, notamment des administrations sectorielles, territoriales, des associations et des acteurs privés, pour produire une cartographie transversale des risques et de leurs interactions.

Encadré 11 – La démarche de *National Risk Assessment* du gouvernement britannique

Le Royaume-Uni a connu au tournant des années 2000 une conjonction de crises majeures dans différents domaines – inondations, épidémie de vache folle et de fièvre aphteuse, et grèves importantes – qui ont conduit le gouvernement à ouvrir une réflexion de long terme sur la façon dont les risques étaient appréhendés et gérés par les pouvoirs publics. À la suite de la remise d'un *Strategy Unit Report* en novembre 2002 du Cabinet Office, intitulé *Risk: Improving Government's Capability to Handle Risk and Uncertainty*, une série d'instruments a progressivement été mise en place. Il s'agit de documents évaluant les risques à des horizons temporels différents et qui font l'objet de réactualisations à échéance régulière. Leur principal apport consiste à classer des risques de nature très différente selon un double critère d'impact et de fréquence évalué sur une échelle commune. Lors de leur réactualisation, ils sont présentés au Premier ministre, qui y accorde une importance particulière depuis leur création. Quatre documents peuvent être distingués :

- *le Horizon-Scanning Risk Assessment*, réactualisé tous les trois mois, évalue les risques susceptibles de survenir dans un horizon de six à douze mois ;
- *le National Risk Assessment* (NRA), actualisé tous les ans, permet de projeter l'évaluation des risques à un horizon de cinq ans ;
- *le National Security Risk Assessment*, réactualisé tous les cinq ans, a pour objectif de synthétiser les enjeux de résilience plus stratégiques à un horizon de cinq à vingt ans ;
- *le Climate Change Risk Assessment*, actualisé tous les cinq ans, est un document se projetant à plus long terme (au-delà de quatre-vingts ans) et évaluant les risques liés au changement climatique.

Cette cartographie des risques devrait notamment alimenter le diagnostic amont de toute politique publique et participer à tester sa résistance à l'avènement de ces risques (voir Chapitre 5, section 4 et « l'enquête de soutenabilités »). Intégrer ces risques systémiques dans la fabrique des politiques publiques nécessite de sortir des logiques

cloisonnées pour promouvoir des diagnostics plus multidimensionnels. Cela participe à une vision renouvelée de la performance d'une politique qui ne résulte pas seulement d'un calcul coût-bénéfice à partir de risques avérés mais aussi de la capacité à nous prémunir de risques dont l'ampleur, la gravité et l'irréversibilité seraient tels qu'ils justifient de prendre toutes les mesures nécessaires pour l'éviter ou y faire face.

En parallèle, la mise en visibilité *ex ante* de nos vulnérabilités face à ces risques permettrait de mieux orienter les actions à entreprendre. Des outils existent pour établir « un tableau clinique » des vulnérabilités, à l'instar des indicateurs de résilience promus par la Commission européenne, qui évaluent la vulnérabilité des pays à l'aune de quatre grandes dimensions : économique et sociale, environnementale, numérique et géopolitique (Figure 10). Ces indicateurs pointent les dimensions les plus critiques susceptibles d'affecter notre développement et sur lesquelles l'action publique doit porter une attention particulière.

Ces outils sont à la disposition de celles et ceux qui veulent s'en saisir pour construire des scénarios et des récits qui permettront de dessiner différents chemins de la transition, différentes manières de concilier ces enjeux, et de le faire en intégrant ces limites, ces vulnérabilités, ces risques. Mais les intégrer dans la prise de décision prend du temps et nécessite d'avoir les compétences en interne pour traiter de ces questions transversales (voir section 5 *infra* sur la culture).

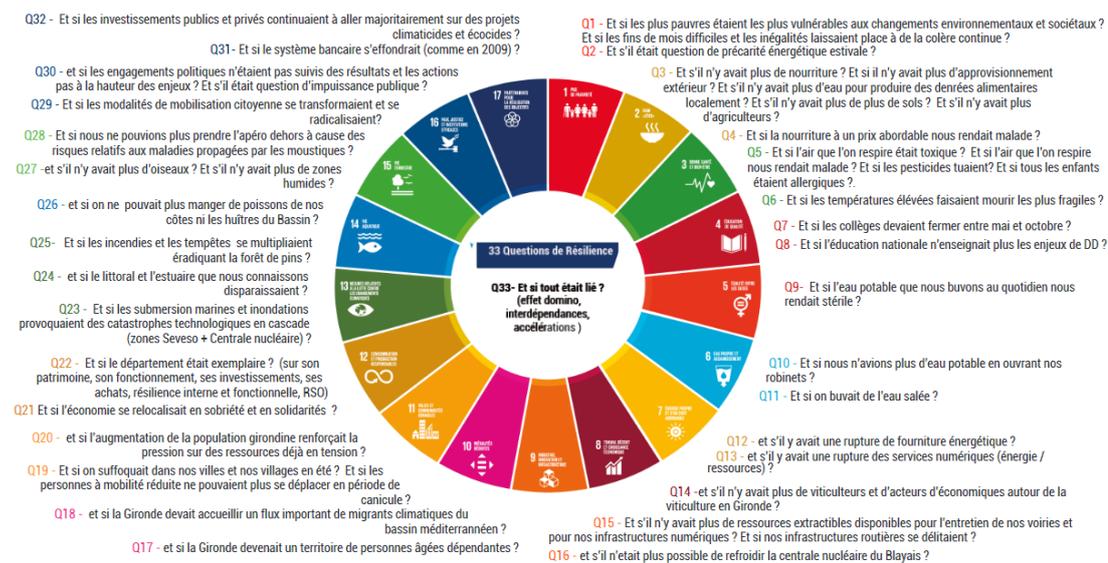
Au niveau territorial, les ODD peuvent également être mobilisés, après un travail d'adaptation au contexte local, pour construire une stratégie de résilience territoriale, à l'instar du département de la Gironde, historiquement investi dans les démarches de développement durable dites « Agenda 21 » et qui a traduit les 17 ODD en 33 questions permettant d'anticiper des perturbations fortes ou plus lentes du territoire et de construire une stratégie de résilience pour s'y préparer (Encadré 12). Les limites planétaires peuvent également être mobilisées pour établir le diagnostic préalable à toute stratégie de résilience territoriale et pour identifier les facteurs de vulnérabilité au niveau local ¹.

¹ Voir par exemple The Shift Project (2022), *Vers la résilience des territoires pour tenir le cap de la transition écologique*, Gap, Éditions Yves Michel, mars.

Encadré 12 – La stratégie de résilience territoriale en Gironde

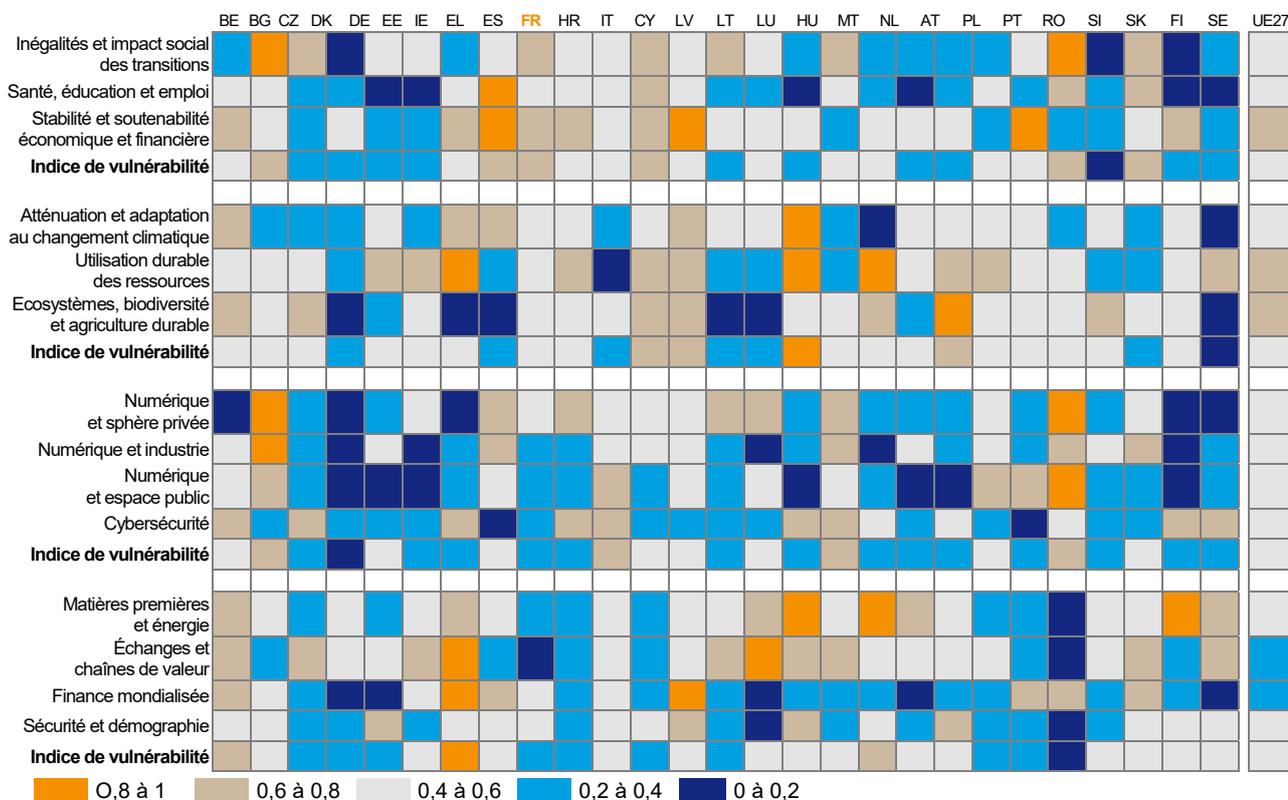
33 questions ont été soumises aux Girondines et Girondins qui ont dû dire lesquelles les touchaient le plus et entraient le plus en résonance avec leurs préoccupations. Le but de la démarche était ensuite de déterminer ce que la communauté avait envie d'avoir, de garder et d'être ensemble tout en sachant que des choix et un arbitrage allaient s'imposer. Ils ont ensuite déterminé ce sur quoi ils pouvaient agir. C'est par ces derniers points que le travail devait commencer. À l'issue de ces questionnaires, deux groupes de besoins ont émergé : manger, boire, dormir, d'une part, et s'engager, agir, participer, d'autre part.

Figure 11 – Les 33 grandes questions de résilience territoriale en Gironde



Source : Département de la Gironde (2019), « Les 33 "Et si..." », Résilience : répondre à l'urgence et préparer l'avenir

Figure 10 – Indices de vulnérabilité par champ et par pays



Lecture : un indice élevé signale une plus grande vulnérabilité (de bleu foncé à orange).

Source : Commission européenne (2021), « Resilience dashboards for the social and economic, green, digital and geopolitical dimensions », p. 4

1.2. Construire des scénarios et des récits de la soutenabilité

Dans les démarches d'anticipation, les récits ont deux fonctions : anticiper des futurs possibles, et ouvrir des pistes pour l'action. Entre la confiance optimiste envers la technologie et la résignation face à un effondrement inéluctable — qui peuvent l'une comme l'autre conduire à l'inaction —, la place accordée aux récits est déterminante pour anticiper les bifurcations à opérer, pour accélérer la prise de conscience de l'urgence à agir, et pour mettre en mouvement démocratiquement nos sociétés, en dessinant des alternatives à discuter.

Ces récits participent de fait à une réappropriation collective des enjeux de long terme. S'ils constituent ainsi un préalable indispensable à toute action légitime, le défi demeure leur capacité à orienter de façon effective l'action publique :

- par l'éclairage du débat public : en permettant aux citoyens non spécialistes/non scientifiques (voire aux décideurs) d'appréhender des enjeux complexes et abstraits – de la description du problème et de l'état des connaissances au débat sur les solutions – afin d'accroître les possibilités de participation à la construction de ces solutions – ce

qui exige que les éléments présentés soient lisibles, qu'il soient accompagnés d'alternatives, et que toute la transparence soit faite sur les éléments sous-jacents, y compris idéologiques ;

- par leur mobilisation dans le cadre d'arènes de délibérations – ce qui nécessite que leurs hypothèses soient réfutables et sincères ;
- par la préparation des arbitrages qu'ils induisent, ce qui nécessite que leur préparation soit robuste et systémique, mais aussi que soient prévues les procédures qui leur permettent de se faire une place dans l'élaboration des politiques publiques.

Des chemins pour se projeter

Les récits sont depuis longtemps mobilisés par les politiques pour inscrire leur action dans un imaginaire en phase à la fois avec leur vision du monde et avec une lecture de l'état de la réalité.

« L'intérêt des récits est de donner à un ensemble composite d'événements, de données et de croyances, un sens général qui repose moins sur une vérité (...) que sur la "vraisemblance", pour reprendre l'expression de Roland Barthes¹. »

Dans la gestion de la crise sanitaire, les actions publiques ont généralement été accompagnées d'allocutions des dirigeants nationaux, chacune offrant sa propre mise en récit d'une situation. Celle du président français, comme en Italie, a investi la thématique martiale de la mobilisation générale, invoquant à la fois la guerre mondiale et la patrie en danger, tandis que les pays du nord (Suède, Pays-Bas) ont davantage misé sur la responsabilité individuelle, sans invoquer de récit belliqueux.

Les récits nationaux concordent donc à la fois avec l'action publique et l'imaginaire social national. Mais ce dont nous avons besoin aujourd'hui ce sont des récits qui explicitent les choix possibles, en s'appuyant sur des scénarios intégrant les enjeux écologiques, et qui permettent à chacun de se les approprier pour se former une opinion. Lorsqu'il s'agit de raconter le futur et d'inscrire l'action publique dans le temps long, le recours à des scénarios est de plus en plus fréquent, y compris au niveau territorial² pour tenter de borner l'incertitude. Compte tenu des transformations systémiques induites par la transition climatique, de plus en plus de scénarios prospectifs articulent différentes dimensions, en intégrant concomitamment aux enjeux de transition énergétique leur impact sur l'évolution de nos modes de vie, de consommation, de déplacement, etc., et en encastrant les impératifs environnementaux et de justice sociale.

¹ Postel-Vinay K. (2020), « [Des récits politiques multiples, nourris des incertitudes scientifiques](#) », 8 avril.

² Voir notamment l'exercice de prospective conduit par la métropole de Lyon (page « [Soutenabilité](#) » de *Millénaire 3*, s.d.) ou de la Vallée de la Seine (DREAL Normandie [2014], *Prospective Vallée de la Seine 2040 – Cahier II : Les scénarios prospectifs et les stratégies exploratoires*, juillet).

Si l'Agenda 2030 se veut une feuille de route de la France articulée autour du récit des ODD, il se présente davantage comme un catalogue d'enjeux déclinés en propositions d'action (agir pour une transition juste, transformer les modèles de société, agir pour la santé et le bien-être de tous, etc.) que comme une recension des possibles compte tenu à la fois des trajectoires passées et actuelles, et des risques et incertitudes marquant le futur. Construire des trajectoires de développement durable à 169 composantes est matériellement impossible. Néanmoins, croiser plusieurs variables en partant d'un choix de données issues de secteurs déterminés (énergie, fiscalité et emploi par exemple) peut permettre de déterminer des scénarios de long terme à plusieurs facteurs et de se rapprocher d'une vision plus systémique des enjeux¹. C'est ce que font les scénarios prospectifs actuellement dans le débat qui font tous des enjeux climatiques et énergétiques le paramètre central de ces futurs possibles.

Des chemins soutenables

Les scénarios récemment publiés mettent tous au cœur de leurs projections l'atteinte de la neutralité carbone en 2050. Réalisés par des acteurs de la société civile (Futuribles, négaWatt, The Shift Project, etc.), des organisations internationales ou d'autres pays que la France (le rapport *Global Trends 2040* de la CIA, les scénarios prospectifs de l'Agence européenne pour l'environnement, le scénario « net zero » de l'AIE...) ou des organismes publics français (*Vision de la France 2050* du CNTE, *Futurs énergétiques 2050* de RTE, les scénarios *Transition(s) 2050* de l'Ademe, etc.), ces exercices prospectifs varient par leur méthode, leur approche, ou leur périmètre, mais tous proposent des chemins pour atteindre la décarbonation de nos économies qui s'articulent avec des choix à opérer en matière de modèle de société.

Leur construction ne repose ni sur le seul prolongement de trajectoires passées (car on sait qu'elles ne permettent pas d'atteindre nos objectifs à 2050), ni sur des futurs désirables *ex nihilo*, mais sur les trajectoires possibles pour atteindre l'objectif fixé. Cette méthode, dite de *backcasting*, s'inscrit dans une démarche de planification visant à faire un *retroplanning* des actions à entreprendre aujourd'hui en vue d'atteindre une cible définie *a priori*. Il s'agit donc d'une vision éminemment volontariste qui consiste à organiser l'action publique autour d'une cible comme la neutralité carbone et le respect de l'Accord de Paris. Elle permet de donner un contenu défini à la notion de transition (écologique, énergétique), aujourd'hui abondamment employée pour annoncer un changement de paradigme mais sans préciser vers quoi, ce qui est un frein à l'appropriation collective et à l'action. La pluralité des scénarios disponibles montre qu'il n'existe pas un chemin unique pour y parvenir et les hypothèses retenues pour les élaborer dessinent des visions du monde contrastées, notamment dans leur rapport à la technologie et à la sobriété.

¹ Melonio T. et Tremel L. (2021), « [Climat, biodiversité, inégalités... comment remettre les ODD sur les rails](#) », Policy Paper, n° 7, Agence française de développement, juillet.

Centré sur les enjeux de transition énergétique, le scénario négaWatt 2022¹ propose ainsi une scénarisation possible pour répondre aux impératifs énergétiques et climatiques de la neutralité carbone, tout en visant « une société plus durable, plus équitable et plus résiliente », et en traitant également, de manière corollaire, les enjeux de biodiversité, et de pollution de l'air. Assumant une vision centrée sur la sobriété, l'efficacité énergétique et le recours aux énergies renouvelables, les auteurs visent un mix 100 % énergies renouvelables à 2050 et définissent pour chaque grand secteur d'activité les mesures prioritaires à engager pour y parvenir.

Le Plan de transformation de l'économie française (PTEF) élaboré par The Shift Project (un *think tank* principalement soutenu par des acteurs économiques engagés en faveur de la transition énergétique) analyse, lui, secteur par secteur, le chemin à suivre pour parvenir à la neutralité carbone en 2050. Fondé sur une anticipation « physique » des ressources naturelles contraintes (matériaux et énergie) mais aussi des ressources humaines (emplois et compétences), cet exercice s'appuie sur des technologies ou des usages existants, mais intègre une forme de sobriété dans les usages.

L'étude *Futurs énergétiques 2050* de RTE est, elle, centrée sur la prospective énergétique et compare six scénarios de systèmes électriques qui garantissent la sécurité d'approvisionnement en respectant la neutralité bas carbone à 2050.

Ces scénarios présentent des traits communs : la diminution de la consommation finale d'énergie, l'augmentation de la part d'électricité et une forte croissance des énergies renouvelables dans la production d'électricité. Ils décrivent en revanche des évolutions contrastées pour la filière électronucléaire ainsi que pour la part, à terme, des énergies renouvelables (EnR) dans le mix électrique et le poids de l'hydrogène. Les enjeux sociaux sont présents dans ces scénarios via les implications sociales qui sont attachées à ces trajectoires énergétiques – du fait notamment de la plus ou moins grande sobriété énergétique qu'ils intègrent.

L'exercice prospectif qui articule le plus étroitement les différentes trajectoires de décarbonation possibles à des choix de société est celui piloté par l'Ademe (voir Chapitre 1). Les quatre scénarios élaborés ouvrent en effet quatre chemins pour parvenir à la neutralité carbone en 2050, chemins qui reposent sur des changements de comportement et un rapport à la technologie bien différenciés. La manière dont ces scénarios ont été élaborés et discutés est riche d'enseignements pour en faire de véritables objets de débats démocratiques au niveau national comme territorial (Encadré 13).

¹ Association négaWatt (2022), *La transition énergétique au cœur d'une transition sociétale. Synthèse du scénario négaWatt 2022*.

Encadré 13 – Quels enseignements tirer des scénarios de l'Ademe ?

À l'issue de deux ans de travaux, avec un comité scientifique ainsi que des spécialistes des différents domaines, ces quatre scénarios constituent un exercice qui, dans ses ambitions comme dans ses méthodes d'élaboration, permet d'explorer un large champ des possibles.

Dans ses ambitions

- Un outil d'aide à la décision : cet exercice prospectif n'a pas pour objet de proposer « la » bonne trajectoire, mais de contribuer à rassembler des éléments de connaissances techniques, économiques et environnementales pour alimenter des débats nourris sur « ce qui est possible et envisageable¹ ». Il s'agit d'« illustrer le champ des options possibles à long terme² », de construire une prospective servant d'outil d'aide à la décision, notamment en permettant d'identifier les arbitrages nécessaires dans les années à venir pour concilier les enjeux écologiques et sociétaux ;
- Un outil de médiation et de dialogue pour « faire dialoguer et délibérer différentes communautés et parties prenantes sur les décisions autour des transformations structurelles à réaliser, en examinant les options alternatives et les stratégies des acteurs des différentes filières, qui contribueront à l'atteinte de la neutralité carbone³ » ;
- Un exercice qui montre des chemins possibles sans occulter les obstacles et les difficultés, notamment les difficultés d'acceptation : il a réellement vocation à éclairer les décisions incontournables à court terme ;
- Un travail qui va jusqu'au bout des conséquences des choix de chacun, sans caricaturer personne : certains choix de sobriété reposent sur des modifications profondes des aspirations collectives et individuelles (ex. : l'abandon du rêve de la maison individuelle) ;
- Un document qui met en regard les passages obligés, valables pour tous les scénarios (pour une destination donnée, il y a souvent plusieurs chemins, mais parfois des étapes incontournables). Par exemple, : tous les scénarios impliquent des plans d'investissements de grande ampleur, tant pour la massification de technologies matures que pour l'émergence d'innovations de rupture dans les procédés industriels ; des politiques d'emploi-formation ambitieuses et d'accompagnement des territoires touchés par les mutations industrielles, et donc

¹ Ademe (2021), *Transition(s) 2050...*, *op. cit.*, p. 4 (éditorial d'A. Leroy).

² *Ibid.*, p. 7.

³ *Ibid.*, p. 23.

une action forte des pouvoirs publics pour accompagner ces transformations, que ce soit en matière de soutien ou d'aménagement du territoire ;

- Une projection qui s'inscrit dans un calendrier politique explicite « les perspectives électorales de l'élection présidentielle de 2022 et au-delà, dans le cadre des discussions sur la Stratégie Française Énergie-Climat (SFEC)¹ et des débats nationaux ou locaux qui pourront être organisés par les autorités publiques² ».

Dans ses méthodes

- Qui allient qualitatif et quantitatif, modélisation et récits ; pour chaque scénario, l'Ademe a construit un récit cohérent, décliné dans chaque secteur économique et social, au travers de variables structurantes ; ces récits ont ensuite été transformés en hypothèses quantitatives dans des modèles existants ou créés pour l'occasion ;
- Qui sont résolument multidimensionnelles et multisectorielles ; les scénarios couvrent les secteurs du bâtiment, de la mobilité des voyageurs et du transport de marchandises, de l'alimentation, de l'agriculture, des forêts, de l'industrie, des déchets et des services énergétiques (fossiles, bioénergies, gaz, hydrogène, chaleur et électricité) et sont très attentifs aux articulations intersectorielles ;
- Qui revendiquent leur caractère pluridisciplinaire ; les scénarios tentent de dépasser les silos disciplinaires en articulant des épistémologies et des pratiques scientifiques très diverses (intégrer des sciences humaines dans des modèles quantitatifs, projeter des connaissances sociologiques dans le futur, etc.) ;
- Qui fonctionnent, non pas en extrapolation et en inflexion des tendances, mais par rétroprojection partant de l'objectif de long terme (ici la neutralité carbone), en analysant les chemins permettant d'y aboutir à partir de la situation initiale. Cette approche nécessite une démarche itérative entre objectifs de long terme et évolutions et actions de court terme ;
- Qui repose sur une base itérative, qui contribue à la capitalisation et à la mise en cohérence de connaissances récentes, en prévoyant différents prolongements : des « feuilletons » sont prévus sur des thématiques particulières — mais au-delà, il s'adresse aussi à la communauté scientifique et experte concernée, en mettant à sa disposition des analyses, des hypothèses et des résultats qui pourront être appréhendés dans l'espace public, examinés, discutés et approfondis par de nombreux travaux à venir. L'exercice aura aussi permis, selon ses auteurs

¹ La SFEC constituera la feuille de route actualisée de la France pour atteindre la neutralité carbone en 2050 et assurer l'adaptation de notre société aux impacts du changement climatique. Elle sera constituée de la première loi de programmation quinquennale sur l'énergie et le climat (LPEC), qui doit être adoptée avant la fin du premier semestre 2023 et déclinée par la [Stratégie nationale bas-carbone](#) (SNBC 3^e édition), le [Plan national d'adaptation au changement climatique](#) (PNACC 3^e édition) et la [Programmation pluriannuelle de l'énergie](#) (PPE 2024-2033), qui doivent être adoptés au premier semestre 2024.

² Ademe (2021), *Transition(s) 2050...*, *op. cit.*, p. 23.

« [d']identifier des points aveugles de connaissance qui semblent prioritaires pour la délibération, la décision et l'action¹ » ;

- Qui s'appuie sur des hypothèses réalistes : les scénarios prennent en compte les objectifs ou les engagements pris par la France jusqu'en 2028 (dans le cadre de la PPE notamment) dès lors que des mesures et moyens concrets y sont associés. Pour les politiques et les mesures auxquelles ne sont pas associés de moyens adéquats, les scénarios peuvent supposer qu'elles sont mises en œuvre ou non, selon la stratégie retenue dans chaque scénario.

Au final, l'Ademe identifie cinq questions à mettre en débat :

- la sobriété, jusqu'où ?
- peut-on s'appuyer uniquement sur les puits naturels de carbone pour atteindre la neutralité ?
- qu'est-ce qu'un régime alimentaire durable ?
- artificialisation, précarité, rénovation : une autre économie du bâtiment est-elle possible ?
- vers un nouveau modèle industriel : la sobriété est-elle dommageable pour l'industrie française ?

Les prérequis à une appropriation politique et collective

La capacité de tels exercices prospectifs à susciter une discussion collective repose sur plusieurs préalables :

- leur cohérence : ils doivent permettre la mise en regard de chemins de transition écologique cohérents avec nos trajectoires passées et nos engagements futurs, mais aussi avec des considérations plus larges sur les grandes tendances de l'état du monde en matière économique et sociale. Ils doivent notamment intégrer les stratégies et politiques en cours (PPE, SNBC, stratégie biodiversité, future SFEC) pour penser leurs interactions et ne pas se rendre aveugles aux relations entre un défi particulier, certes prioritaire comme la neutralité carbone, et tous les autres ;
- leur désirabilité : ils doivent articuler ces chemins avec les modes de vie et les aspirations sociales, de manière à accompagner tant la mise en débat des modalités de la transition que la prise de décision. En explorant différentes facettes des transformations socioéconomiques et politiques engendrées par la transition écologique, en intégrant les questions de désirabilité, ces approches ouvrent ainsi la

¹ *Ibid.*, p. 22.

possibilité d'élargir les débats sur la transition écologique, en dehors des cénacles d'experts habituels. Un point central est la prise au sérieux de la dimension politique des différents scénarios qu'il faut assumer. Les scénarios portent en eux des visions différentes du monde qui peuvent être nourries par différentes idéologies, qu'il serait fallacieux de masquer ;

- la transparence de leurs présupposés ;
- le caractère opérationnel de leurs déclinaisons concrètes, condition d'un débat réel sur leurs conséquences en termes de politiques publiques ;
- leur capacité à sortir d'un cercle d'initiés pour être médiatisés, relayés, appropriés par tous.

2. Diagnostiquer et évaluer pour mieux arbitrer

Une fois la nécessité d'agir posée, et le chemin dessiné, reste à anticiper les impacts, en termes de soutenabilité, des politiques que l'on s'apprête à conduire de manière à s'assurer qu'elles convergent et participent bien à construire ce chemin. La vision systémique des signaux d'insoutenabilités manque souvent dans la fabrique des politiques actuelles, davantage orientées sur leur diagnostic sectoriel et généralement peu attentives, dans leur conception même, aux enjeux de processus et aux conditions de mise en œuvre. Si les diagnostics prospectifs peuvent dans une large mesure rester sectoriels, ils doivent intégrer un maximum de variables hors de leur champ de vision traditionnel pour s'assurer de leur soutenabilité et repérer très en aval les risques susceptibles de les affecter, même indirectement – plutôt que de chercher à en pallier les effets négatifs *a posteriori*. C'est à la fois une condition d'efficacité mais aussi de soutenabilité financière pour allouer efficacement les dépenses publiques dans une perspective de long terme.

Quels outils/instruments existent ou sont à développer pour intégrer les effets multidimensionnels et de long terme de ces choix dans les arbitrages effectués aujourd'hui ?

2.1. Diagnostiquer les interactions

La prise en compte simultanée des impacts environnementaux, sociaux et économiques des politiques publiques est l'une des conditions de leur soutenabilité parce qu'elle garantit leur capacité à anticiper des risques futurs, quelle que soit leur nature, et parce qu'elle évite ainsi des pertes d'efficacité liées à une vision à la fois trop court-termiste et cloisonnée.

Cela invite à porter un diagnostic multidimensionnel qui non seulement recense, identifie et rend visible les différentes dimensions, mais aide aussi à penser leurs interactions et leurs synergies, ainsi que les conditions de l'intégration des solutions. Peu d'outils existent aujourd'hui pour faire ce diagnostic à 360 degrés. Le *donut* évoqué dans l'Encadré 10 en est un mais il nécessite un important travail de traduction pour être décliné à un niveau local.

Les ODD peuvent également être mobilisés pour diagnostiquer toutes les dimensions d'une politique publique à l'aune des indicateurs retenus. Leur mobilisation pour élaborer et suivre des politiques en matière de santé par exemple est ainsi souvent évoqué¹ tant la santé est, comme le climat, en interactions avec de très nombreuses politiques publiques. L'OMS a ainsi établi une rosace d'interactions sur la santé qui montre ses liens avec chacun des ODD et donne à voir leurs éventuelles synergies (Figure 12).

La lutte contre les inégalités porte également une très forte dimension transversale qui justifierait le recours à ce diagnostic multidimensionnel avant d'engager toute nouvelle politique. Ainsi, au moins cinq ODD peuvent être mobilisés pour diagnostiquer l'état de la pauvreté et des inégalités en France (Tableau 4).

Mettre en évidence les connexions entre les 17 ODD pour rendre opérationnelle la transversalité, tel est l'objet des cinq rosaces conçues par le Cerema, qui permettent de visualiser l'interaction entre un ODD et chacun des 16 autres². La mise en visibilité de ces connexions doit permettre de déployer des dispositifs intégrés, répondant aux besoins de plusieurs objectifs en même temps, et de bénéficier ainsi de synergies ou de co-bénéfices entre eux. À titre d'illustration, si l'on prend l'ODD 6 qui porte sur l'eau propre et l'assainissement (Figure 13), la rosace explicite les interactions possibles avec les 16 autres ODD. En cliquant sur le pétale correspondant à l'ODD 8 qui porte sur travail décent, une liste de thématiques communes à ces deux ODD apparaît (métiers verts, filières vertes, etc.). D'autres ressources s'affichent : une bulle « Diagnostic et chiffres clés » s'ouvre pour pointer les enjeux en France et une bulle « Politiques et références » présente les politiques nationales menées, les leviers et des ressources méthodologiques sur ce croisement.

¹ Voir France Stratégie (2021), « [Quels enjeux pour une protection sociale soutenable ?](#) », *Les Cahiers des soutenabilités*, n° 1, novembre et *id.* (2021), « [Quels défis pour une politique de santé au travail plus soutenable ?](#) », *Les Cahiers des soutenabilités*, n° 4, novembre.

² Ces rosaces ont été réalisées sur les ODD portant sur la gestion de l'eau (ODD 6), l'énergie (ODD 7), la ville durable (ODD 11), la consommation et la production responsables (ODD 12) et la vie terrestre (ODD 15) dans leurs relations avec les 16 autres ODD.

Figure 12 – Interaction de la santé avec les seize objectifs de développement durable (ODD)



Source : OMS, *L'Agenda 2030 en France*, ODD 3 – Donner aux individus les moyens de vivre une vie saine et promouvoir le bien-être à tous les âges

Tableau 4 – Indicateurs relatifs au suivi de la pauvreté et des inégalités en France en 2017

Objectifs de développement durable (ODD)	Indicateurs Eurostat	Médiane Europe de l'Est et du Sud	Médiane Europe de l'Ouest et du Nord	France	UE28
1. Éradication de la pauvreté	Personnes en risque de pauvreté ou d'exclusion sociale (en %)	25,6	18,1	17,1	22,4
	Personnes en risque de pauvreté monétaire après transferts sociaux* (en %)	20,0	15,6	13,3	16,9
	Personnes en situation de privation matérielle sévère (en %)	10,1	3,4	4,1	6,6
	Personnes vivant dans des ménages avec une très faible intensité de travail (en % des moins de 60 ans)	7,8	9,5	8,1	9,5
	Taux de risque de pauvreté des personnes en emploi (en % des personnes en emploi âgées de 18 ans ou plus)	9,3	6,9	7,4	9,4
7. Énergies propres et d'un coût abordable	Population en incapacité de maintenir une température adéquate dans le logement* (en %)	8,0	2,7	4,9	7,8
8. Travail décent et croissance durable	Taux de croissance du PIB/habitant** (en %, moyenne annuelle 2012-2017)	2,8	1,2	0,8	1,5
10. Réduction des inégalités dans les pays et d'un pays à l'autre	PIB par habitant (en euros, en parité de pouvoir d'achat)	23 000	37 100	31 100	30 000
	Revenu disponible brut ajusté des ménages par personne (en euros, en parité de pouvoir d'achat)	16 652	24 696	25 022	22 151
	Intensité de la pauvreté* (en % du niveau de vie médian des personnes vivant sous le seuil de pauvreté, par rapport au seuil de pauvreté)	26,0	20,1	16,9	24,1
	Répartition des revenus* (rapport interquintile)	5,4	4,3	4,4	5,1
	Part des revenus des 40 % des personnes les plus pauvres** (en % des revenus de la population)	19,9	22,5	22,5	21,1
11. Villes et communautés durables	Taux de surpeuplement** (en % de la population)	27,1	7,2	7,7	15,7

* Indicateur retenu par le Cnis pour le suivi des ODD en France.

** Indicateur proche de celui retenu par le Cnis pour le suivi des ODD en France.

Source : Insee (2019), « *La France et les objectifs de développement durable* », in L'économie française, édition 2019, p. 66, d'après des données Eurostat extraites en 2019

Figure 13 – Favoriser les synergies entre ODD



Source : Cerema, *L'Agenda 2030 en France*, ODD 6 – Garantir l'accès de tous à l'eau et à l'assainissement et assurer une gestion durable des ressources en eau

L'analyse de ces interactions doit aussi permettre de rendre visibles les tensions ou les conflits entre objectifs, préalables à des arbitrages éclairés. À partir d'une étude statistique portant sur une base de données de 122 indicateurs couvrant 227 pays et territoires sur la période 1983-2006, Pradhan *et al.* (2017)¹ ont ainsi identifié dix paires d'ODD qui présentent le plus de synergies entre eux et dix paires d'ODD où les tensions sont les plus fortes, c'est-à-dire où des progrès sur une ou plusieurs cibles d'un ODD empêchent les progrès sur une ou plusieurs cibles d'un autre ODD. Malgré les limites de cette étude, dues à l'incomplétude des données, elle montre par exemple que l'ODD relatif à la consommation et à la production durable est celui qui entre le plus en contradiction avec d'autres objectifs tels que la réduction des inégalités, l'élimination de la pauvreté, la santé, l'éducation ou encore l'accès à l'eau et à l'assainissement. Cet ODD apparaît ainsi

¹ Pradhan P., Costa L., Rybski D., Lucht W., Kropp J.P. (2017), « A systematic study of sustainable development goal (SDG) interactions », *Earth's Future*, 5, novembre, p. 1169-1179.

potentiellement comme l'un des ODD les plus exposés à la nécessité de procéder à des arbitrages, comme celui sur les écosystèmes terrestres¹.

2.2. Diagnostiquer les impacts pour une meilleure soutenabilité des dépenses publiques

Les dépenses publiques, qu'il s'agisse de fonctionnement ou d'investissement, constituent un levier central pour rendre cohérente l'action publique avec les objectifs d'une Stratégie nationale en faveur des soutenabilités (voir Chapitre 6). Disposer des outils permettant de s'en assurer en amont, de manière à fonder les arbitrages budgétaires et à accroître la soutenabilité des dépenses publiques, est un préalable indispensable.

D'un meilleur usage des évaluations socioéconomiques et de l'analyse coût-bénéfice

L'évaluation socioéconomique, largement pratiquée pour les investissements publics sur la base d'analyses coûts-bénéfices est un outil d'analyse *ex ante* multidimensionnel qui pourrait être davantage articulé avec la prise de décision (voir Chapitre 3). Plusieurs propositions sont en débat pour accroître la capacité de ces évaluations à éclairer les arbitrages à effectuer et pour améliorer la qualité des dépenses d'investissements : contrôler l'exhaustivité et la qualité de l'inventaire², étendre le champ des dimensions analysées³ et diversifier les expertises associées dans le sens d'une plus grande pluridisciplinarité, améliorer la qualité des impacts évalués et diversifier les méthodes d'évaluation⁴, mieux articuler évaluation socioéconomique et évaluation environnementale, donner plus de poids dans les arbitrages aux effets difficilement monétisables lorsqu'ils touchent à un enjeu stratégique (biodiversité, sécurité alimentaire, cohésion sociale, etc.), mettre en débat au Parlement les principales valeurs tutélaires à chaque réévaluation⁵, etc.

Mais au-delà de ces améliorations de fond, il s'agit de s'assurer que ces évaluations socioéconomiques concourent davantage à la fois aux objectifs de long terme (le respect de l'Accord de Paris par exemple) et à une décision publique soutenable. Cela peut passer

¹ Melonio T. et Tremel L. (2021), « [Climat, biodiversité, inégalités...](#) », *op. cit.*

² À peine la moitié des projets d'investissement à l'étude font l'objet d'une ESE et 31 % d'une évaluation environnementale.

³ Dans sa leçon inaugurale au Collège de France en janvier 2022, Christian Gollier propose de réévaluer le taux d'actualisation et la valeur tutélaire du carbone pour mieux prendre en compte les impacts de très long terme de nos investissements et évaluer leur soutenabilité au regard de nos engagements, et d'intégrer de nouvelles dimensions à l'analyse coût-bénéfice, comme le coût de la détérioration des paysages.

⁴ Carnis L. (2019), « [Perspectives critiques sur l'évaluation socioéconomique des politiques publiques de sécurité routière](#) », 26th World Road Congress, octobre, Abou Dhabi, France.

⁵ Nicolai J.-P. (2021), *Arbitrages socioéconomiques et démocratie*, octobre [note non publiée].

par une extension de leur champs d'application¹, *a minima* par le respect de la procédure légale pour 100 % des projets d'investissement concernés, mais aussi par une plus grande redevabilité des politiques à l'égard de ces évaluations.

La part des projets soumis à l'obligation réglementaire qui sont contre-expertisés croît chaque année (21 en 2021 contre 7 en moyenne les années précédentes) et les avis défavorables (6 sur 86 rendus entre 2013 et 2021) sont censés conduire à une refonte des projets et à une re-soumission aux contre-experts sans que leur effet final sur leur contribution aux objectifs – notamment climatiques – soit facilement mesurable aujourd'hui. Accompagner les évaluations socioéconomiques d'un document de synthèse présentant les hypothèses retenues et explicitant les arbitrages effectués entre les dimensions analysées (réduction des gaz à effet de serre, gain de temps, augmentation de l'accessibilité, amélioration de l'espérance de vie, etc.) permettrait de mieux rendre compte qu'aujourd'hui des choix sous-jacents et de contraindre les décisions finales au regard de leur contribution à l'atteinte des objectifs retenus.

Les ODD comme critère dans les décisions d'investissement

D'autres démarches d'évaluation préalable aux investissements cherchent à intégrer la dimension systémique de leurs impacts attendus afin de mieux rendre compte des interrelations et de la complexité des effets générés. Ainsi l'Agence française du développement (AFD) utilise depuis plusieurs années des indicateurs de développement durable pour évaluer *ex ante* la performance de ses investissements et orienter ses décisions². Au-delà des indicateurs financiers, une notation qui va de -2 à +3 évalue le pouvoir transformationnel des investissements sur six dimensions (Figure 14).

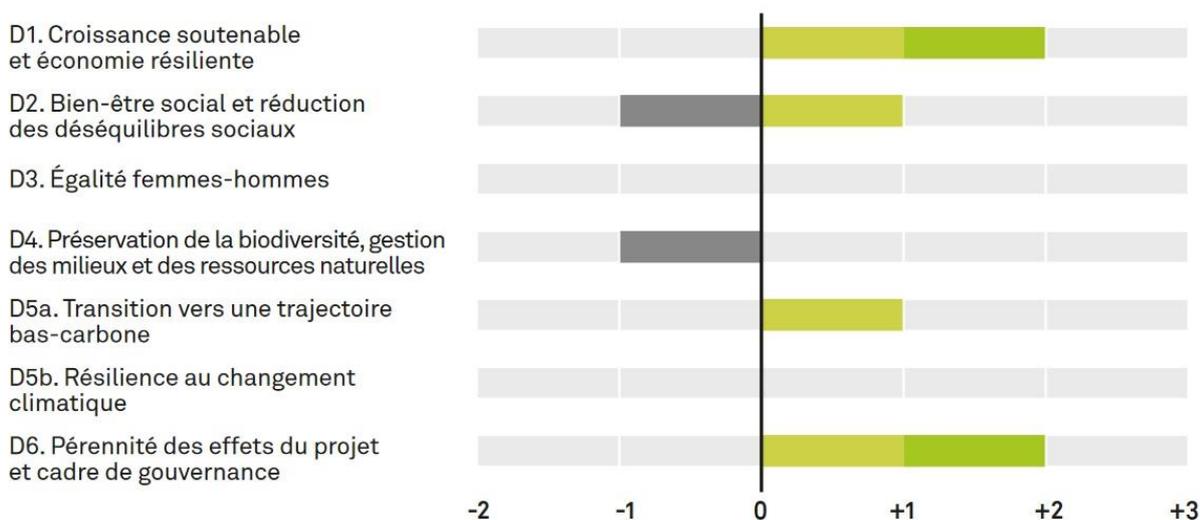
Révisée tous les deux ans, cette analyse sert de base à des échanges entre les équipes qui montent les projets et les parties prenantes, et permet de mettre en lumière et en discussion les arbitrages à faire.

L'ensemble des stratégies et plans d'investissement bénéficiant de financements publics pourrait bénéficier d'une telle approche à l'instar de ce qui est proposé dans un récent rapport parlementaire sur les ODD (Encadré 14). Cette évaluation *ex ante*, qui permet de faire évoluer le contenu des projets d'investissements, voire de les reporter, vise à sortir du paradigme de la mesurabilité pour construire un cadre de redevabilité qui mette en lumière les responsabilités des parties prenantes à l'égard des différentes dimensions.

¹ Ils concernent aujourd'hui essentiellement des projets immobiliers et des infrastructures physiques et uniquement des investissements de plus de 20 millions d'euros bénéficiant de financements de l'État (ou de ses établissements et agences).

² AFD (2018), « [L'analyse développement durable – questionner et intégrer en amont les enjeux développement durable des projets](#) », janvier.

Figure 14 – Contribution des investissements au développement durable selon l'AFD (exemple)



Source : AFD (2018), « *L'analyse développement durable – questionner et intégrer en amont les enjeux développement durable des projets* », janvier, p. 2

Encadré 14 – Proposition contenue dans le rapport ODD : *Tout est lié*¹ !

Ce rapport propose de développer une méthodologie d'analyse d'impact pour évaluer la contribution aux ODD de l'ensemble des stratégies et plans d'investissement. Les plans d'investissement comme « France 2030 » ont pour vocation de définir les stratégies que le pays suivra à moyen et long termes. Les ODD donnent un cap à atteindre d'ici 2030. Aussi, les plans d'investissement se doivent d'entrer dans le cadre de l'Agenda 2030. Afin de renforcer la capacité d'analyse de l'impact des projets, une méthode précise et adaptée doit être développée.

- Action 1 : Utiliser cette méthode d'analyse d'impact pour évaluer les investissements de « France 2030 ».
- Action 2 : S'appuyer sur les ODD afin de construire un Programme d'investissements d'avenir 5 (PIA 5) et sur la méthode d'analyse d'impact pour suivre son déploiement.

¹ Provendier F. (2022), *ODD : tout est lié ! Rapport autour des objectifs de développement durable*, remis au Premier ministre et à la ministre de la Transition écologique, février.

Les apports conceptuels et processuels de l'évaluation environnementale

Concernant le potentiel de l'évaluation environnementale et les limites de sa mise en œuvre en France (voir Chapitre 3), des évolutions, à la fois innovantes dans leur esprit et simples dans leur mise en pratique, peuvent contribuer à en faire un des piliers de politiques publiques soutenables :

- l'évaluation environnementale pourrait constituer le guide d'une réforme du droit de l'environnement autour de l'ambition de « simplifier sans régresser ». Dans ce cadre, les démarches d'évaluation environnementales pourraient être systématisées en mettant fin à la complexité procédurale qui accompagne les analyses au « cas par cas » et autres « clauses-files¹ » ;
- un même corpus méthodologique complet, intégrant les obligations minimales de *reporting*, l'examen par un garant, la consultation du public et la déclaration environnementale, pourrait dès lors s'appliquer depuis les politiques publiques et projets de loi jusqu'à la réalisation des projets ;
- cette évolution importante implique à la fois une montée en compétence importante des porteurs de projets et des administrations aux différents échelons, et un changement de culture administrative et juridique pour se concentrer sur l'expertise scientifique et technique des situations et les argumentaires, et non sur le simple respect de critères procéduraux préétablis.

Ne serait-ce qu'à partir de ces perspectives, il est aisé de voir dans l'évaluation environnementale un outil fondamental des politiques de soutenabilité qui pourrait s'articuler avec les ODD : inscrite dans le temps long et intégrant l'emboîtement des décisions, conçue pour intégrer la complexité et la piloter dans la durée sur la base d'un principe d'amélioration continue (action corrective), systémique et consacrant la juste responsabilité ainsi que la légitimité des différentes parties prenantes (maîtrise d'ouvrage, puissance publique, expertise, public et ONG, etc.) dans le processus de décision *ex ante* puis de mise en œuvre et d'évaluation *ex post*.

¹ Un décret, [publié au Journal officiel](#) le 26 mars 2022, baptisé « clause-filet », vient mettre fin à une incohérence en matière d'environnement. Jusqu'à présent, seuls les grands projets – au-dessus de 10 000 m² – pouvaient être soumis à une évaluation environnementale. Désormais, tous les projets, quelle que soit leur taille, qu'ils concernent l'immobilier, l'industrie, l'agriculture ou encore l'énergie, publics ou privés, pourraient faire l'objet d'une évaluation environnementale préalablement à leur autorisation de construction. Mais la révolution attendue ne pourrait bien être que théorique. Le décret précise ainsi que l'évaluation environnementale devra être demandée par l'administration, si elle l'estime nécessaire, dans un délai de quinze jours. Or, les services publics ne disposent pas toujours des effectifs suffisants pour exercer cette disposition dans les délais fixés. Le texte prévoit également que l'évaluation environnementale « pourra », et non pas « devra », être demandée par le maître d'ouvrage, « sur sa propre initiative » (voir Alvarez C. [2022], « [Clause-filet : Les petits projets auront eux aussi leur évaluation environnementale](#) », Novethic, 11 avril).

Des budgets verts aux budgets soutenables

Les indicateurs multidimensionnels constituent également des aides à la prise de décision et à l'arbitrage, notamment en matière de budget, en garantissant que les enjeux de soutenabilités sont intégrés dans les arbitrages budgétaires effectués. Plusieurs pays mobilisent à cet effet les ODD¹, soit en cartographiant leur budget à l'aune de ces objectifs, soit en incluant des rapports qualitatifs au document budgétaire principal (Encadré 15). Plus rarement, les pays utilisent les ODD pour améliorer leur système d'évaluation de performance budgétaire ou en tant qu'outil de gestion pour l'affectation des ressources. Ces approches ne s'excluent pas mutuellement et les échanges entre les quatre modes d'intégration peuvent être améliorés.

Depuis 2020, le gouvernement français produit une annexe informative au projet de loi de finances (le « budget vert ») qui évalue en amont l'impact environnemental (favorable, défavorable ou neutre) des dépenses budgétaires et fiscales de chaque ministère au regard de six objectifs environnementaux : la lutte contre le changement climatique ; l'adaptation au changement climatique et la prévention des risques naturels ; la gestion de la ressource en eau ; l'économie circulaire, les déchets et la prévention des risques technologiques ; la lutte contre les pollutions ; la biodiversité et la protection des espaces naturels, agricoles et sylvicoles. Cette annexe a vocation à alimenter le débat budgétaire et le dialogue avec les différentes directions sur la base des appréciations élaborées par le CGDD.

Bien que le budget vert 2022 constate une légère hausse des dépenses favorables à l'environnement par rapport à 2021, il porte sur un périmètre relativement restreint puisque sur le périmètre examiné (495 milliards d'euros de dépenses de l'État), les crédits budgétaires et taxes affectées neutres ou non cotés représentent 92 % du total. En sont notamment exclues à ce jour les dépenses associées à la dématérialisation de services ou procédés ou à la construction de nouveaux réseaux et sont considérées comme neutres toutes les dépenses n'ayant qu'un effet de revenu (transferts sociaux aux ménages), les transferts généraux aux entreprises sans conditionnalité environnementale (comme par exemple le CIR, les dépenses de masse salariale, etc.). Au final, sur l'ensemble des dépenses analysées, le montant des dépenses favorables à l'environnement s'élève dans le PLF 2022 à 32,5 milliards d'euros, celles favorables à l'environnement sur au moins un axe mais qui ont des effets mixtes à 4,5 milliards d'euros, et les dépenses défavorables à l'environnement à 10,8 milliards d'euros, soit à peu près le même montant qu'en 2021.

¹ Hege E. et Brimont L. (2018), « [Intégration des ODD dans les processus budgétaires nationaux](#) », *Iddri Study*, n° 05/18, juillet.

Encadré 15 – L'exemple du Danemark : les ODD dans la loi de finances et dans les négociations budgétaires¹

Au Danemark, qui se place en troisième position dans l'atteinte des ODD, c'est le ministère des Finances qui est chargé de préparer et de piloter le plan d'action du gouvernement pour les ODD. Les 169 cibles sont réparties en fonction des ministères. Chaque ministère est responsable du suivi et de l'atteinte des cibles qui lui sont attribuées. La préparation du plan d'action implique que les ministères planifient la performance relative à chacune des cibles qui leur incombent. Les efforts pour mettre en œuvre et atteindre les cibles sont conduits à un niveau interministériel. Le dernier plan du gouvernement danois prévoit l'intégration du développement durable dans la loi de finances et dans les négociations du budget.

Le Parlement est aussi très mobilisé dans le suivi et l'atteinte des ODD. Le groupe d'études ODD « 2030 Network », fondé en mars 2017, est chargé de promouvoir les ODD, de s'assurer qu'ils soient pris en compte dans le travail législatif et de surveiller leur mise en œuvre à l'échelle nationale et internationale. Il est composé de 74 parlementaires sur 179 membres du Parlement danois. Le 2030 Network a nommé un conseil, The 2030 Panel, composé de 24 experts ODD issus de la société civile. Sa mission est de soutenir le travail politique du 2030 Network par le dialogue, le partage de connaissances et d'études analytiques. Ce panel d'experts contribue au débat et à la création de politiques publiques tout en jouant un rôle important de sensibilisation de la population aux 17 ODD.

Une analyse plus fine des dépenses analysées est un levier à explorer pour avoir une image moins partielle de l'impact environnemental du budget de l'État. Car une analyse qui n'évaluerait réellement que 8 % de son périmètre ne peut garantir que les dépenses publiques participent à l'atteinte de nos objectifs climatiques². Le rapport 2022 sur l'impact environnemental du budget de l'État³ prévoit un certain nombre d'investigations méthodologiques pour y remédier mais ce chantier nécessite un portage politique fort pour devenir un véritable outil au service du respect de nos engagements climatiques et de l'adaptation. Se pose notamment la question des moyens disponibles pour produire ces

¹ Exemple tiré du rapport de Provendier F. (2022), *ODD : tout est lié !*, op. cit.

² Nicol M. et Colombier M. (2021), « Budget vert : complétons-les », Institute for Climate Economics, 30 septembre.

³ *Rapport sur l'impact environnemental du budget de l'État*, octobre 2021.

indicateurs afin de compléter ce manque d'informations¹ et de la priorité que l'on souhaite donner à ce budget vert.

Car au-delà des enjeux de méthode pour étendre le périmètre des dépenses cotées et affiner l'analyse des dépenses considérées *a priori* comme neutres, plusieurs propositions sont aujourd'hui dans le débat pour donner plus de poids à ce budget vert. La principale serait de faire de cette évaluation *ex ante* un préalable à tout arbitrage budgétaire, et de fonder les lettres de cadrage de chaque ministère sur ces évaluations. Sans préempter la suppression de toutes les dépenses cotées défavorablement, il s'agit de s'assurer systématiquement que l'arbitrage en leur faveur est assumé au regard d'autres enjeux (sociaux, souveraineté et sécurité, mobilité, etc.), et d'envisager le cas échéant des arbitrages compensateurs pour ne pas s'éloigner de nos objectifs partagés. Le rapport de la députée Florence Provendier sur les ODD propose également de lier cette évolution à la réforme récente de la LOLF pour, dans le cadre du droit d'amendement sur les objectifs et indicateurs de performance du projet de loi de finances, « faire évoluer les objectifs et indicateurs de performance de chaque mission pour les aligner sur les ODD, en veillant à ce qu'ils soient les plus opérationnels possibles pour lier performance et action² ». Certains enfin proposent de redéfinir la notion d'irrecevabilité (voir Chapitre 7) en y ajoutant le critère de la conformité avec le budget « vert » – qui ferait l'objet d'un vote – en « prévoyant que les propositions formulées par les membres du gouvernement ne soient pas recevables si leur adoption a pour conséquence soit une diminution des effets favorables pour l'environnement, soit la création ou l'aggravation d'effets défavorables pour l'environnement³ ».

Pour contribuer plus largement aux enjeux de soutenabilités, ce budget pourrait être élargi à d'autres dimensions. D'un encart ODD intégré dans le budget vert déjà existant⁴ à l'ajout d'indicateurs relatifs aux inégalités sociales⁵, l'enjeu est de s'assurer de la soutenabilité de nos dépenses publiques au regard de nos engagements de long terme, et de mettre à disposition des parlementaires une évaluation des impacts budgétaires la plus précise et exhaustive possible pour éclairer les arbitrages à effectuer. La même nécessité d'éclairer l'action publique au regard de son impact sur la pauvreté et les inégalités pourrait conduire à ce que la mesure d'impact porte non seulement sur le PLF, mais aussi sur le projet de loi de financement de la Sécurité sociale (PLFSS).

¹ France Stratégie (2021), [Quels indicateurs pour mesurer les \(in\)soutenabilités ?](#), *op. cit.*

² Provendier F. (2022), [ODD : tout est lié !](#), *op. cit.*, p. 46.

³ Grégoire E., Lemaire A. et Le Neveu-Dejault H. (2022), [Régime parlementaire ou régime présidentiel ? Faire le choix des citoyennes et des citoyens](#), rapport, Fondation Jean Jaurès, janvier.

⁴ Provendier F. (2022), [ODD : tout est lié !](#), *op. cit.*

⁵ ATD Quart Monde, Réseau Action Climat, Oxfam et le Secours catholique (2019), [Climat et inégalités. Plaidoyer pour un budget vert et juste](#), septembre.

Pour articuler la soutenabilité des dépenses publiques à nos objectifs de long terme, on pourrait imaginer que, dans chaque ministère, un contrôle *a priori* soit effectué afin de s'assurer que ces dépenses concourent et respectent les engagements de la Nation. À l'instar des services de contrôle budgétaire et comptable ministériel (CBCM) présents dans chaque ministère, qui ont pour mission d'assurer une vision globale des processus de la dépense et de la situation patrimoniale des ministères auprès desquels ils sont placés, il s'agirait ici de garantir aussi le respect des engagements pris par la France au regard des objectifs de soutenabilités de long terme (voir Chapitres 6 et 8 et articulation loi de planification quinquennale et lois de finances).

3. Diagnostiquer et évaluer pour mieux légiférer

Outre les leviers financiers, la prise en compte des enjeux de soutenabilités dans la fabrique des politiques publiques passe également par une vision renouvelée des critères de leur évaluation *ex ante* et de l'intégration de ces critères dans le processus de décision, afin de garantir la cohérence de l'action publique. Là encore, des outils existent mais ils peuvent être améliorés et surtout davantage intégrés dans des processus qui garantissent leur plein effet.

3.1. Une meilleure prise en compte des nouveaux indicateurs de richesse (NIR)

En matière d'évaluation *ex ante*, la loi dite Sas du 13 avril 2015, qui vise la prise en compte des nouveaux indicateurs de richesse (NIR) dans les politiques publiques, prévoyait que figure dans le rapport annuel publié par le gouvernement sur ces nouveaux indicateurs « une évaluation qualitative ou quantitative de l'impact des principales réformes engagées l'année précédente et l'année en cours et de celles envisagées pour l'année suivante ». Ces NIR n'avaient pas qu'une visée descriptive ou informative mais devaient contribuer à rendre visibles les arbitrages le plus souvent implicites induits par telle ou telle politique, en mettant en lumière leur impact sur les dix indicateurs retenus.

Il s'agissait par-là de s'assurer, par exemple, que les dispositifs en faveur de l'emploi n'étaient pas analysés au seul prisme de leur impact sur le taux d'emploi, mais que leurs effets sur d'autres dimensions comme l'espérance de vie en bonne santé, la pauvreté en conditions de vie, ou encore l'empreinte carbone étaient aussi intégrés. Autre exemple, toute politique visant à « relancer la croissance » doit également être mise en regard de ses effets potentiels en termes d'empreinte carbone.

Les deux premiers rapports sur les nouveaux indicateurs de richesse publiés en 2015 et 2016 présentaient quelques évaluations de dispositifs au regard de ces indicateurs. Ainsi par exemple, l'impact sur les dix indicateurs du Plan pluriannuel de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale de 2013 était ainsi résumé (Tableau 5) :

Tableau 5 – Évaluation du Plan pluriannuel de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale (2013) au regard des nouveaux indicateurs de richesse

Taux d'emploi	
Dépenses de recherche et développement	
Taux de pauvreté en conditions de vie	
Empreinte carbone	
Espérance de vie en bonne santé à la naissance	
Dettes des agents économiques	
Taux de sortie précoce du système scolaire	
Écarts de revenus entre les 20 % les plus aisés et les 20 % les plus pauvres	
Taux d'artificialisation des sols	
Satisfaction de la vie	

Note : le bleu indique un impact qualitatif positif et l'orange un impact qualitatif négatif. La satisfaction dans la vie est comptée conventionnellement en positif si les autres indicateurs sont majoritairement favorables ou neutres.

Source : Service d'information du Gouvernement (2016), [Deuxième rapport annuel sur les « nouveaux indicateurs de richesse »](#), octobre, p. 65

Les rapports 2017 et 2018 ne contenaient plus cette partie évaluative mais seulement celle présentant l'état des lieux des dix indicateurs. Et depuis, ce rapport n'a pas été publié ni adressé au Parlement comme cela était prévu malgré les demandes de quelques parlementaires (Encadré 16). Ces indicateurs constituent pourtant un tableau de bord d'une vision renouvelée de notre richesse, non limitée au seul PIB, et ils peuvent concourir à mettre en cohérence les politiques publiques. En outre, ils permettent de rendre compte des convergences et divergences ainsi que des possibles synergies entre objectifs (soutenabilité économique et environnementale, redistribution, emploi, etc.)¹.

Le potentiel transformatif de ces indicateurs est extrêmement important. Outre la mise en cohérence des politiques, ils contribueraient à diffuser une nouvelle culture de l'évaluation des politiques publiques marquée par une vision systémique de leur efficacité, et constitueraient un élément central de l'évaluation *in itinere*. Ils pourraient également être mobilisés pour assurer le suivi de la Stratégie nationale française dans le cadre de l'Agenda 2030, ces nouveaux indicateurs convergeant largement avec ceux des ODD.

¹ Pagnon F. (2018), « [Nouveaux indicateurs de richesse et projet de loi de finances : un calendrier à respecter](#) », *Décryptage*, n° 11, octobre.

Encadré 16 – Une proposition de loi pour mieux intégrer les NIR dans l'évaluation des politiques publiques

Déposée au Sénat par Franck Montaugé et plusieurs de ses collègues, le 5 juillet 2017, cette proposition de loi avait pour objet de favoriser le développement, l'utilisation et l'appropriation de nouveaux indicateurs de richesse alternatifs au PIB. Elle comprend trois articles.

- L'article 1^{er} institue le Conseil parlementaire d'évaluation des politiques publiques et du bien-être composé de 18 députés et sénateurs, assistés d'un comité scientifique. Il aura pour mission « d'informer le Parlement sur les conséquences des politiques publiques sur le bien-être des populations et leur soutenabilité. Il a aussi pour mission de mettre en place une plateforme participative numérique relative aux NIR afin que les citoyens s'approprient les indicateurs alternatifs au PIB et fassent vivre le débat démocratique ».
- L'article 2 propose un bilan d'évaluation de la pertinence des nouveaux indicateurs de richesse issus de la loi n° 2015-411 visant à la prise en compte des nouveaux indicateurs de richesse dans la définition des politiques publiques (loi Sas).
- L'article 3 propose que le rapport que le gouvernement doit remettre annuellement au Parlement sur l'évolution de nouveaux indicateurs de richesse, en vertu de la loi Sas, puisse faire l'objet d'une contre-expertise indépendante.

À l'issue de la première lecture au Sénat en mars 2018, les sénateurs n'ont pas adopté le texte. Depuis lors, les débats ont été suspendus jusqu'à présentation d'un nouveau rapport par la commission des lois.

Mais cela nécessiterait de revoir leur place dans la fabrique de la réforme afin qu'ils puissent utilement éclairer les débats parlementaires en amont des arbitrages budgétaires¹ et aider concrètement à l'arbitrage quand il y a des conflits de soutenabilités. Cela implique de préciser et de quantifier les impacts sur ces indicateurs autant que possible (la dimension sommaire du Tableau 5, avec des couleurs bleu et orange, la rend peu opérationnelle), ce qui représente un investissement méthodologique important, à l'instar de ce qui a été fait et doit encore être poursuivi sur le budget vert.

¹ Il était prévu dans la loi Sas que la publication annuelle de ce rapport sur les NIR se fasse au moment politiquement crucial de l'examen du projet de loi de finances (PLF). La publication de ces rapports fin septembre 2015, puis en octobre 2016, en février 2018 et février 2019 n'a pas permis cet éclairage concomitant.

3.2. Transformer les études d'impact

L'étude d'impact telle qu'elle est élaborée et mobilisée aujourd'hui n'a pas de pleine capacité à améliorer la soutenabilité des lois en donnant à voir suffisamment en amont comment le projet de loi concourt à l'atteinte de certains objectifs sans en dégrader d'autres (voir Chapitre 3).

Pour être en mesure de donner aux parlementaires notamment la connaissance de tous les éléments nécessaires pour comprendre et se prononcer sur le texte proposé, de profondes évolutions sont nécessaires. Certaines d'entre elles ont d'ores et déjà fait l'objet de propositions, notamment de la part de la Cour des comptes¹, de sénateurs² et du CESE³.

- **Sur le contenu.** Améliorer la qualité de l'étude d'impact passe notamment par une meilleure intégration des politiques existantes en lien avec l'objet de la loi (mise en perspective avec politiques passées et articulation avec celles en cours, y compris au niveau européen et international, évaluations *ex post* de politiques passées pour capitaliser sur les savoirs, expérimentations territoriales, etc.), ainsi que par une véritable analyse des impacts systémiques de la loi proposée. Souvent partielle, l'étude d'impact doit viser une analyse à 360° des impacts de la loi proposée, directs et indirects, positifs comme négatifs, avec des outils renouvelés tenant compte de nos limites et objectifs communs, dans le respect de l'article 6 de la Charte de l'environnement (voir Chapitre 4). La proposition de loi portée par les sénateurs (Encadré 17) vise à une évaluation plus qualitative des projets de loi en intégrant dans les études d'impact les nouveaux indicateurs de richesse, afin de « faire rentrer dans les mœurs une autre culture de l'évaluation fondée sur des indicateurs alternatifs au PIB ». Cette intégration pourrait d'ailleurs s'étendre à d'autres indicateurs comme les ODD, et à des contenus, quantitatifs et qualitatifs (rapports scientifiques, scénarios prospectifs, récits, sondages, résultats de concertations, etc.). La mise en visibilité des coûts évités à moyen et long termes grâce à la loi et de son impact sur les générations futures serait également un levier pour favoriser les politiques préventives et durables. Véritables projections dans le futur, ces évaluations d'impact ne passeraient pas sous silence les incertitudes et manques de connaissance de certains effets, mais elles seraient, par la multiplicité des approches croisées, plus en phase avec l'état des connaissances (pluridisciplinaires) et plus à même d'éclairer les angles morts et effets rétroactifs de la loi prévue que les études actuelles. Enfin, la mise en visibilité d'éventuels impacts négatifs serait encouragée par des procédures contradictoires ou

¹ Cour des comptes (2018), « [Les études d'impact législatives dans les ministères sociaux](#) », référé n° S2018-1483, juin.

² Proposition de loi organique n° 610 rect. (2016-2017) visant à améliorer la qualité des études d'impact des projets de lois : <https://www.senat.fr/dossier-legislatif/pp16-610.html>

³ Cabrespines J.-L. (2019), *Étude d'impact : mieux évaluer pour mieux légiférer*, étude, CESE, septembre.

contre-expertises (voir contrôle de la qualité ci-dessous), qui garantirait dès la conception que les conflits ou tensions de soutenabilités sont connus, ce qui améliorerait la qualité des discussions parlementaires et faciliterait la recherche d'alternatives ou d'options à même de les réduire.

- **Sur les conditions de réalisation** : le CESE propose de transformer les conditions d'élaboration des études d'impact, pour faire place aux arguments contradictoires et transformer l'exercice en « plateforme de réflexion collective » pour s'assurer qu'aucun impact potentiel de la loi n'est oublié, et favoriser l'acceptation de la future loi. Concrètement, il s'agirait :
 - d'entendre l'ensemble des acteurs concernés par un projet de réforme lors de la phase d'évaluation préalable du projet de texte (administrations, ministère(s) porteur(s), citoyennes et citoyens, associations, organisations syndicales, entreprises, etc.). Le projet de loi devrait être modifié en conséquence avant son dépôt à l'Assemblée nationale et intégrer ces éléments dans son contenu ;
 - de rendre publique la liste de toutes les personnes (morales et physiques) entendues, dans un souci de transparence, et de communiquer sur les suites données à ces auditions (degré d'influence par rapport au projet de texte, etc.) ;
 - de recueillir en particulier l'avis des acteurs et actrices de la société civile sur le projet de réforme, conformément à ce que prévoit l'article 8 de la loi organique du 15 avril 2009. Et que celui-ci fasse partie intégrante de l'évaluation *ex ante*.

Les sénateurs proposent eux que l'étude d'impact des projets de loi, dans ses aspects économiques, financiers, sociaux et environnementaux, soit réalisée par des « organismes publics indépendants », habilités à réaliser ce type d'études. Il s'agirait *a minima* que celle-ci ne soit pas conduite par la seule administration en charge du projet de loi mais avec les autres administrations et opérateurs concernés, dans une logique coopérative à même de garantir le contradictoire et d'assumer collectivement l'incertitude sur certains impacts. Le Parlement pourrait également nourrir ces études d'impact avec ses propres travaux afin de renforcer le contrôle parlementaire au moment où le projet de loi est déposé à l'Assemblée nationale ou au Sénat et au cours des débats. Le recours à des prestataires externes devrait être étroitement piloté et placé sous la responsabilité du gouvernement, et affiché en toute transparence dans l'étude.

Encadré 17 – Les propositions du CESE en matière de calendrier des études d'impact

Pour redonner aux études d'impact leur rôle d'éclairage de la décision publique et pour remédier au manque de temps constaté pour élaborer et examiner l'étude d'impact, le CESE propose différentes pistes qui permettraient d'améliorer la temporalité de la procédure législative :

- un temps minimal d'un mois pourrait être proposé pour rédiger l'étude d'impact en amont du projet de loi. Ce délai pourrait varier à la hausse en fonction de la complexité, du volume et du caractère interministériel du projet législatif ;
- il conviendrait également de rationaliser le temps législatif afin que chacune des chambres du Parlement dispose d'un délai suffisant pour un examen approfondi du projet de texte, notamment en commission.

Le CESE expliquait ainsi en 2015 que, « pour apprécier les effets et l'impact complet d'un dispositif, il faut prendre en compte le temps (...) de sa mise en place et de son aboutissement¹ ». D'où la nécessité de prévoir juridiquement le temps nécessaire pour l'évaluation en respectant les différentes temporalités du processus évaluatif. Du point de vue des études d'impact, notre assemblée émet plusieurs pistes destinées à mieux articuler l'agenda politique et le temps de l'évaluation préalable :

- reprendre clairement, dans l'étude d'impact, les objectifs poursuivis par la loi afin de favoriser, ensuite, le travail d'évaluation a posteriori ;
- pour les projets et propositions de loi, en plus d'une évaluation a posteriori, le rapporteur ou la rapporteure pourrait également être chargé, pendant toute la durée de son mandat, de faire un compte rendu sur l'application et la mise en œuvre de la loi devant le Parlement ;
- les députées et députés pourraient être encouragés à se saisir des dispositifs existants dans le règlement de l'Assemblée nationale mais non utilisés. En effet, celui-ci prévoit à l'article 145-7 alinéa 3 que, trois ans après l'entrée en vigueur d'une loi, soit présenté un rapport d'évaluation tenant compte de ses conséquences juridiques, économiques, financières, sociales et environnementales. Ce dernier, rédigé conjointement par un député ou une députée de la majorité et un député ou une députée de l'opposition, permettrait d'apprécier l'efficacité de la réforme à l'aune des critères contenus dans l'étude d'impact ;
- mettre en place un calendrier qui prévoit, par exemple, une évaluation partielle de la loi au bout de trois ans, puis une évaluation plus complète de celle-ci au bout de cinq ans. Ce calendrier pourrait être prévu dans l'étude d'impact.

¹ Mansouri-Guilani Nasser (2015), « [Promouvoir une culture de l'évaluation des politiques publiques](#) », *Avis du CESE*, septembre.

- **Sur le « contrôle de qualité »** : il faut un garant en charge du contrôle de la qualité du contenu des études d'impact, au-delà du respect formel des obligations prévues par la loi (réalisé par le Conseil d'État et par le Conseil constitutionnel lorsqu'il est saisi par une assemblée, voir Chapitre 3). Il s'agirait à la fois de s'assurer que l'étude d'impact a fait l'objet d'une analyse systémique et plurielle des impacts attendus, y compris à moyen et long terme, mais aussi d'apprécier sa cohérence interne eu égard aux objectifs visés et aux autres politiques affectées mais également au regard des objectifs généraux de soutenabilités. Les études d'impact devraient pour cela faire référence à des objectifs et à des indicateurs explicites à même de favoriser cette appréhension mais aussi de faciliter leur suivi et l'évaluation *in itinere*.
- **Sur le calendrier.** Ces études doivent évidemment être abouties suffisamment en amont de la discussion parlementaire qu'elles ont vocation à alimenter (on pourrait en faire une clause de recevabilité du projet de loi) de manière à pouvoir éventuellement faire l'objet de contre-expertise par le Parlement, mais elles doivent également être revues à l'issue du débat parlementaire en fonction des principaux amendements qui seraient adoptés par chaque assemblée. Ceci conduira probablement à un allongement du temps nécessaire pour conduire des études d'impact, alors même que la question des délais contraints est souvent invoquée pour expliquer que ces dernières sont fréquemment produites en même temps que l'examen du projet de loi. Plusieurs pistes peuvent être investiguées pour y remédier (voir Encadré 17) mais aucune ne fera l'économie d'une moindre production législative et d'un accroissement des moyens alloués pour en améliorer la qualité et surtout l'utilité finale.
- **Un processus évaluatif pensé dans sa continuité.** Pour contribuer réellement aux arbitrages, puis au pilotage des soutenabilités, l'étude d'impact doit faire partie d'un processus évaluatif repensé de l'amont à l'aval de la décision politique¹. Les études d'impact devraient à ce titre faire partie intégrante de l'évaluation *in itinere*, en constituant un point de référence à l'aune duquel est assuré le suivi mais aussi l'évaluation *ex post* de la politique. Cela permettrait de suivre dans le temps la réalisation des trajectoires anticipées, d'affiner les estimations et prévisions de comportements en réaction à la politique conduite et de décider d'actions supplémentaires pour tenir compte d'éléments de contexte nouveaux, c'est-à-dire de piloter réellement.

Au final, ces évolutions conduisent à transformer assez substantiellement le contenu de l'étude d'impact pour en faire à la fois un outil au service de lois et politiques plus soutenables, et un document de référence pour évaluer ses effets et s'assurer dans le

¹ Voir à ce sujet Cour des comptes (2018), « [Les études d'impact législatives dans les ministères sociaux](#) », *op. cit.*

temps de sa pertinence au regard de ses objectifs initiaux et de leur éventuelle évolution (voir [Annexe 1](#) pour une comparaison avec le format actuel de l'étude d'impact).

4. Diagnostiquer *in itinere* : « l'enquête de soutenabilités »

Entre les travaux de suivi de l'application des lois, trop peu systématiques et trop peu structurés, et les missions d'évaluation *ex post*, dont les limites ont été évoquées plus haut, le besoin d'une évaluation *in itinere*, au cours du déploiement d'un dispositif, n'est actuellement pas couvert dans le paysage institutionnel français (voir Chapitre 3). Plus large que du suivi, ce diagnostic pourrait prendre la forme d'une « enquête de soutenabilités » au sens de l'enquête sociologique (réhabilitée notamment par le sociologue Bruno Latour) qui vise à construire un diagnostic élaboré et discuté collectivement sur la base d'interrogations multiples. Ce diagnostic s'appuierait notamment sur des indicateurs de suivi élargis à de multiples dimensions, des évaluations d'impact économétriques si elles existent, mais aussi sur des enquêtes qualitatives et le repérage d'éventuelles tensions avec d'autres politiques ou de facteurs d'insoutenabilités.

Cette enquête de soutenabilités pourrait avoir deux dimensions : une dimension réflexive et une destinée à évaluer la capacité de résistance et de résilience d'une politique publique.

Un outil au service d'une plus grande réflexivité de l'action publique

L'objet de cette enquête serait d'interroger les parties prenantes (concepteurs de la politique, acteurs en charge de son déploiement comme usagers au sens large, y compris associations représentants d'usagers) d'une politique lancée il y a un an, cinq ans, dix ans... pour identifier en cours de route ce qu'elle produit (indicateurs de suivi, remontées de terrain), s'il y a des écarts par rapport à ce qui était anticipé ou prévu (en référence à l'étude d'impact, à l'évaluation socioéconomique et à tout document de diagnostic préalable), et de vérifier sa bonne articulation avec d'autres politiques ou dispositifs déployés depuis son lancement. Le comité en charge de l'évaluation du plan France Relance s'inscrit dans cette voie en initiant, un an après son lancement, des travaux économétriques d'évaluation des différentes mesures, des enquêtes de terrain qualitatives auprès de bénéficiaires visés et l'analyse des interactions entre les dispositifs¹. Photographie à un instant t d'une politique, cette enquête de soutenabilités synthétiserait tous ces éléments pour en faire un outil de réflexivité sur les politiques conduites, en vue d'y apporter d'éventuels ajustements.

L'aboutissement de cette enquête serait en effet d'élaborer des propositions d'action pour ajuster si nécessaire tout ou partie de la politique – en cherchant des alternatives, des

¹ <https://www.strategie.gouv.fr/comite-devaluation-plan-france-relance>

compléments, en préparant si nécessaire la réorientation, voire l'arrêt de la politique ou du dispositif, et de disposer ainsi d'un outil de suivi en continu qui permettrait de véritablement piloter les politiques publiques et assurer une plus grande redevabilité (alimentant le suivi des objectifs de la Stratégie nationale). Cette enquête ne viserait donc pas seulement à suivre ou évaluer ce que la politique a produit par rapport à ce qui était prévu :

- elle regarderait les effets concrets produits par la politique, le dispositif, l'investissement, sur les usagers effectifs et/ou visés, sur les territoires mais aussi sur les acteurs en charge de la politique publique (on chercherait à repérer ici les éventuelles tensions/difficultés de déploiement en termes humains, financiers, de gouvernance, etc.). Elle s'attacherait notamment à regarder s'il y a eu des effets non prévus par rapport aux impacts anticipés initialement ;
- elle analyserait si le contexte a changé et si de nouvelles politiques ou de nouvelles priorités sont apparues depuis le lancement du dispositif. Cela reviendrait à re-questionner la pertinence du diagnostic multidimensionnel initial et assurer la coordination et la cohérence *in itinere* avec d'autres politiques publiques déployées depuis. Elle pourrait s'articuler avec le Printemps de l'évaluation, inauguré en 2018 à l'Assemblée nationale, et qui est un premier pas vers une plus grande convergence entre évaluation des politiques publiques et examen des projets de loi ;
- elle élaborerait des propositions d'ajustement, voire d'arrêt de manière à accroître la réversibilité et l'agilité de la puissance publique, et sa capacité à atteindre les objectifs fixés.

Un outil au service d'une plus grande résilience de l'action publique

Cette enquête permettrait également de tester *in itinere* la capacité de résistance ou de prise en compte de nouveaux risques externes ou conflits d'insoutenabilités susceptibles d'affecter la politique ou le dispositif envisagés – qu'ils soient environnementaux, politiques, technologiques ou sociaux (voir notamment la cartographie des risques évoquée *supra* en section 1.1). Cela reviendrait à évaluer sa capacité de résilience, à l'instar des *stress test* mis en place par les banques centrales et les autorités chargées de la supervision bancaire à la fin des années 1990. Ce dernier consiste à simuler des conditions économiques et financières extrêmes mais plausibles, afin d'en étudier les conséquences sur les banques et de mesurer leur capacité de résistance à de telles situations. Cette enquête de soutenabilités pourrait donc s'apparenter à un *stress test* de politiques publiques qui viserait à renforcer leur résilience et leur robustesse à des chocs imprévus dans l'étude d'impact initial (Encadré 18).

Encadré 18 – L'étude *How to Stress-Test EU Policies* du Parlement européen¹

Cette étude présente une méthodologie permettant au Parlement européen de tester une législation préalablement à son adoption. Elle s'appuie sur les enseignements et recommandations issues de rapports et études de recherche, et des analyses approfondies sur quatre pays (Finlande, Pays-Bas, Nouvelle-Zélande et Royaume-Uni), ainsi qu'un projet pilote test pour trois domaines politiques (robotique et intelligence artificielle, information et consultation des travailleurs, et politique de concurrence – aides d'État). Ces tests de résistance peuvent être considérés comme une forme prospective d'atténuation des risques permettant d'accroître la résilience des politiques déployées et de renforcer leur efficacité.

Si ces exercices de simulation ne sont obligatoires dans aucun des quatre pays étudiés, l'étude relève plusieurs initiatives pilotées par les administrations dans le domaine du climat, des transports, de la santé, de la fiscalité, etc., qui visent à anticiper les effets d'une politique ou d'une réforme au regard d'un certain nombre de scénarios intégrant des chocs de diverses natures. Selon l'étude, tout exercice de *stress test* devrait respecter les conditions suivantes : s'appuyer sur un nombre limité de scénarios prospectifs existants, allier méthodes quantitatives et qualitatives pour identifier les faiblesses et anticiper les effets sur toutes les dimensions, être le fruit d'un travail collaboratif entre différentes administrations, intégrer des points de vue très larges de parties prenantes de manière à identifier les angles morts ou conflictuels, et associer les décideurs politiques.

Pilotée par l'équipe en charge de la politique, et conçue pour pouvoir être appliquée tant à une politique ou à un dispositif national qu'à une politique ou un dispositif local (par exemple, la politique de gestion du foncier ou la politique de transports en commun d'une collectivité locale), cette enquête s'appuie sur des données existantes de suivi mais aussi sur des données de contexte – en matière de risques comme de prospective, et des remontées de terrain par interrogations – des acteurs en charge de la politique, y compris au niveau territorial, comme des bénéficiaires (et/ou de leurs représentants).

Idéalement, une enquête de soutenabilités est accompagnée par des personnes formées à l'identification des risques et disposant d'une vision d'ensemble des politiques conduites. Les équipes en charge du pilotage de ces politiques au sein des collectivités locales pourraient la réaliser et, au sein de l'État, les équipes des secrétaires généraux des ministères, des inspections, des secrétariats généraux pour les affaires régionales (SGAR) ou des services

¹ Parlement européen (2022), *How to Stress-Test EU Policies. Building a More Resilient Europe for Tomorrow*, janvier.

du Premier ministre renforcés pourraient être mobilisées. En l'absence d'équipe ou de ressources dédiées, une auto-administration de l'enquête pourrait être possible.

Synthétisée dans un document type, cette enquête de soutenabilités devrait être annexée à l'étude d'impact initiale et mise à disposition des parlementaires dans le cadre de leur mission d'évaluation. Elle participerait ainsi à construire une mémoire de la politique, au-delà des temporalités électorales, qui permettrait à tout nouvel élu ou fonctionnaire d'assurer une forme de cohérence temporelle de l'action publique, en ayant en main toute l'information sur les intentions originelles, les effets attendus ou non, les ajustements effectués, etc.

5. Développer une culture des soutenabilités

Croiser les enjeux environnementaux, sociaux, économiques, démocratiques, numériques et territoriaux pour mieux évaluer les risques inhérents à leurs intersections, et aborder la complexité du monde par une vision systémique de ces enjeux implique de :

- disposer des connaissances permettant d'appréhender ces interactions et la variabilité de leurs échelles ;
- former tout au long de la vie les acteurs des politiques publiques, et en particulier les cadres publics ;
- intégrer cette culture et les outils qui l'accompagnent dans les processus de recrutement et d'évaluation des agents publics, et notamment des cadres de la fonction publique et des hauts fonctionnaires.

5.1. Placer les soutenabilités au cœur de l'écosystème de la recherche et de l'innovation

Produire des connaissances pluridisciplinaires

La recherche scientifique reste dominée aujourd'hui encore par des approches monothématiques, que traduit la structuration même de l'écosystème de recherche et d'innovation : organismes et alliances de recherche¹, pôles de compétitivité, revues scientifiques, appels à projets de recherche restant pour l'essentiel centrés sur des champs de recherche et d'innovation monodisciplinaires. Cette structuration ne favorise pas le croisement de données et d'approches disciplinaires, notamment entre sciences humaines et sciences dites « dures », permettant d'explorer les interactions entre domaines.

¹ Les alliances thématiques de recherche ou « Alliances » sont des groupes de concertation chargés de réunir des organismes de recherche pour coordonner, dans certains secteurs identifiés, les priorités de la recherche et de l'innovation.

Dans le numéro des *Cahiers des soutenabilités* dédié à la santé au travail (2021)¹, l'importance de valoriser l'interdisciplinarité et la confrontation des expertises pour partager les signaux faibles et croiser les analyses (non seulement entre chercheurs mais aussi avec des employeurs, citoyens, opérateurs, associations, etc.) était rappelée. Cela passe par un soutien des tutelles aux opérateurs en charge de ces initiatives et par la promotion d'équipes de recherche et de projets interdisciplinaires. Les Alliances (Athena pour les sciences humaines et sociales, AllEnvi pour l'environnement, ANCRE, Alliance pour la recherche sur l'Énergie, etc.) ont contribué à recréer de la transversalité entre organismes publics, tout en maintenant une structuration essentiellement thématique. Afin de lever ces freins, systématiser les métaprogrammes transdisciplinaires au sein des organismes de recherche ou inter-organismes, encourager les appels à projets croisant différentes approches disciplinaires (sciences du vivant, sciences économiques et sociales, sciences de l'ingénieur, etc.) et méthodes d'analyse pourraient constituer des pistes intéressantes.

Concernant la nécessité de mieux croiser sciences humaines et sciences « dures », il apparaît indispensable de ne pas se cantonner aux aspects les plus normatifs des sciences sociales, et notamment de la discipline économique, pour construire une science beaucoup plus descriptive et empirique, qui pourra se combiner de manière fructueuse avec les phénomènes climatiques et écologiques. Une telle position de l'économiste, moins prescriptive et plus descriptive, y compris dans les futurs prospectifs à dessiner, pourrait faciliter l'émergence de recommandations nouvelles en termes de politiques publiques soutenables². À cette fin, l'approche interdisciplinaire en économie, qualifiée « d'hétérodoxe », et notamment l'économie écologique, pourrait davantage être mise en valeur, particulièrement dans les publications académiques de haut rang³.

Au-delà de la structuration de la recherche académique, les enjeux démocratiques de partage et de libre usage des données sont également majeurs. C'est aussi par le soutien et l'intensification des programmes pour une science ouverte⁴ et favorisant le développement des plateformes de partage de données, notamment dans le domaine environnemental, garantes de l'accessibilité et de la qualité des informations, cela permettrait de faciliter les analyses des défis de soutenabilités. Les exemples sont déjà nombreux, mais on peut citer la Base IMPACTS®, qui recense l'affichage environnemental des produits de grande consommation⁵, ou encore AGRIBALYSE®, base de données de référence pour des indicateurs sur les impacts environnementaux des produits agricoles

¹ France Stratégie (2021), « [Quels défis pour une politique de santé au travail plus soutenable ?](#) », *op. cit.*

² Voir par exemple le blog d'Alain Grandjean, *The Other Economy*, ou la conférence « Encastrier l'économie dans l'écologie » qui s'est déroulée lors des Journées de l'Économie de Lyon, en novembre 2021.

³ Voir notamment Oswald A. et Stern N. (2019), « [Why are economists letting down the world on climate change](#) », *VoxEU*, 17 septembre.

⁴ CNRS (2020), « [Plan données de la recherche du CNRS](#) », plaquette, novembre.

⁵ <https://base-impacts.ademe.fr/>

produits en France¹ ou encore le référentiel NegaOctet, qui permet de mesurer l'impact environnemental des services numériques². C'est d'ailleurs en ce sens que le Conseil national du numérique recommandait dans un avis datant de juillet 2020 d'octroyer aux données environnementales un statut de données d'intérêt général au profit des entreprises, des citoyens et des territoires et, le cas échéant, d'imposer leur partage en permettant leur reconnaissance par le juge ou par la loi³.

Mieux articuler expertise scientifique et décision publique

Éclairer les décisions publiques à l'aune des connaissances existantes implique à la fois que ces connaissances existent, qu'elles soient disponibles et accessibles mais aussi qu'elles soient connectées à la décision publique. Il existe aujourd'hui de nombreux opérateurs scientifiques susceptibles de faire ces liens entre expertise et décision mais ils présentent chacun au moins une lacune qui conduit *de facto* à une faible articulation : champs d'analyse restreints, faible implication des administrations dans la définition des axes de travail, imbrication insuffisante entre chercheurs en sciences humaines et sociales et experts de l'administration, etc.

Dans le champ de la politique de santé au travail⁴, il apparaît que, pour rendre opérationnelles ces approches pluridisciplinaires, il serait nécessaire de renforcer les moyens accordés à la recherche et d'accroître la connaissance scientifique portant sur les interactions entre les facteurs affectant la santé des travailleurs, condition nécessaire à la définition d'une politique publique soutenable. La production d'expertise nécessaire pour étayer ces relations est aujourd'hui éparpillée entre une multitude d'acteurs et d'instances (hautes autorités, Conseil d'orientation sur les conditions de travail - COCT, commissions, agences, organisations internationales, etc., et du côté des opérateurs, articulation insuffisante entre Anses, Santé publique France et INRS) sans coordination et sans volonté forte d'en faire un axe d'étude à privilégier pour alimenter l'action publique.

France Stratégie a souvent émis des recommandations allant dans ce sens. Plus précisément, dans son rapport *Expertise et démocratie. Faire avec la défiance*, il avait été proposé la création d'un « organe d'échanges réguliers entre les sciences humaines et sociales et le gouvernement » dont l'objet serait « permettre à l'exécutif de mieux appréhender la complexité des enjeux qu'il traite⁵ ».

¹ <https://agribalyse.ademe.fr/>

² <https://negaoctet.org/>

³ Conseil national du numérique (2020), *Faire des données environnementales des données d'intérêt général*, Faire des données environnementales des données d'intérêt général, avis, juillet.

⁴ Voir France Stratégie (2021), « *Quels défis pour une politique de santé au travail plus soutenable ?* », *op. cit.*

⁵ France Stratégie (2018), *Expertise et démocratie. Faire avec la défiance*, rapport, décembre, p. 178. La proposition était argumentée de la façon suivante : « Le Conseil d'analyse économique offre aujourd'hui

Le projet de création d'Institut de recherche et d'innovation (IRI) en sciences humaines et sociales, porté par le ministère de l'Enseignement supérieur, de la Recherche et de l'Innovation (MESRI) et le SGPI dans le cadre du PIA 5, constituerait une avancée dans ce sens avec une gouvernance mixte administrations/recherche, à même de favoriser le développement de travaux de recherche sur des questions centrales pour les ministères (comme les impacts sociaux de la transition climatique ou la dimension sociale de l'adaptation). Les coopérations entre collectivités et universités pourraient également être encouragées et valorisées afin de mieux appréhender les enjeux locaux des soutenabilités.

Rendre l'expertise scientifique accessible à tous

Malgré les progrès réalisés avec la constitution d'agences d'évaluation scientifique indépendantes et plus transparentes, il reste souvent difficile de se faire une idée de la portée des paroles d'experts qui émergent dans le débat public, ou de comprendre sur quels arguments, nourris par de la connaissance, reposent les décisions politiques¹. Ainsi, dans le champ de la protection sociale², la capacité de diagnostic partagé entre experts et administrations pourrait être renforcée, avec une élaboration en commun du savoir et de sa diffusion ; les Hauts Conseils ont dans cette perspective un rôle important à jouer. Au-delà de la seule « visibilité » des procédures, il convient de rechercher une plus grande « lisibilité », pour le public, du fonctionnement de l'expertise, qui témoignerait d'une prise en compte de la défiance. Rendre l'expertise plus lisible, c'est notamment clarifier les rôles entre experts et décideurs, en particulier face aux risques sanitaires et environnementaux.

Du côté de la formation des chercheurs, il convient également de mieux prendre en compte les interactions avec l'action publique et avec la société au sens large, sans introduire pour autant de confusion entre recherche et expertise. Il serait nécessaire de former les chercheurs à la parole publique, au dialogue avec les citoyens et avec les acteurs publics, pour les sensibiliser à la complexité des usages pratiques de la science. Une réflexion pourrait également être menée sur la juste place de la participation aux démarches d'expertise publique dans les évaluations et dans les carrières des chercheurs.

au Premier ministre la possibilité d'échanger fréquemment, de façon structurée, avec des panels d'économistes, mais il n'existe pas d'organe analogue pour d'autres sciences sociales. Il s'agirait d'organiser un collège de chercheurs issus de différentes disciplines relevant des sciences humaines et sociales, qui aurait pour mission d'éclairer le gouvernement sur les enjeux d'actualité – en assurant, dans ce cas, le respect du plus grand pluralisme. Afin de renforcer son indépendance et ses fonctions de médiation, le collège pluridisciplinaire pourrait émaner des communautés scientifiques concernées, via une modalité de désignation qui permette de refléter la diversité des disciplines et des points de vue (et non pas résulter de nominations directes de l'exécutif). En revanche, son ordre du jour serait arrêté par le gouvernement. »

¹ *Ibid.*

² Voir France Stratégie (2021), « [Quels enjeux pour une protection sociale soutenable ?](#) », *op. cit.*

5.2. Former tout au long de la vie les citoyens et les agents publics

La formation des jeunes

La formation aux sciences de l'environnement et aux grands défis de soutenabilités actuels devrait faire partie intégrante des enseignements, dès le primaire¹. La nécessité d'une prise de conscience collective, informée et documentée sur les interactions scientifiques, sociologiques, économiques, sociales et culturelles constituent la trame de l'éducation au développement durable (EDD) inscrite dans depuis la loi d'orientation et de refondation de l'École de juillet 2013. Réaffirmée depuis, notamment dans la circulaire du 24 septembre 2020 intitulée « Renforcement de l'éducation au développement durable – Agenda 2030 », cet enseignement vise à établir des liens entre l'engagement des élèves (lycéens et collégiens) et la mise en œuvre de l'objectif EDD 2030, afin de mobiliser l'École sur les grands enjeux de société. Mais l'analyse des programmes de l'école et du collège en France montre qu'il manque un enseignement permettant à tous les élèves d'avoir une vision globale du système Terre (continents, océans, atmosphère, glaces, biosphère et leurs liens mutuels), de son évolution rapide sous l'influence humaine, des risques encourus, et des solutions encore accessibles, tant pour l'adaptation que pour l'atténuation – telle l'estimation du bilan carbone de chacun, de la famille, de l'école, du quartier, ou la construction de récits pour se projeter dans des futurs désirables...

La création en 2018 de l'Office for Climate Education, qui vise à accompagner les enseignants par des outils adaptés et de qualité scientifique reconnue, en écho aux rapports successifs du Giec ; ou celle en 2021 de l'Académie du climat à Paris, dédiée aux jeunes de 9 à 25 ans pour leur donner les moyens de comprendre, d'expérimenter et de se mobiliser sur les défis climatiques, comme sur les possibilités d'actions pour construire collectivement les chemins vers un futur désirable, constituent deux exemples d'initiatives qui visent à améliorer la formation des jeunes à ces enjeux systémiques. Au-delà des enjeux environnementaux, l'éducation à la santé comme aux grands enjeux sociaux sont très peu présents dans les programmes scolaires, alors même que leur enseignement dès le primaire participerait à la fois à former de futurs citoyens sensibilisés à ces enjeux systémiques, mais aussi de futurs professionnels capables de les infuser dans leurs pratiques de travail (Encadré 19).

¹ Léna P. (2019), « Y a-t-il une véritable éducation au climat en France ? », *Le Point*, 5 octobre.

Encadré 19 – La santé, un enjeu éducatif et de formation¹

L'élaboration d'un système de santé soutenable implique de soutenir l'éducation et la formation à la santé pour en faire un enjeu partagé. Si l'Éducation nationale propose aux établissements qui le souhaitent de s'engager dans la démarche « [École promotrice de santé](#) », celle-ci ne fait partie des socles fondamentaux des apprentissages. Plusieurs pistes existent pour faire de la santé un objet éducatif : développer les programmes d'éducation à la santé dès l'école primaire visant à vulgariser les enjeux de « bonne santé » (comme en Australie), valoriser des personnes ressources en tant que médiateurs de santé, ou encore s'appuyer sur une politique volontariste d'alimentation saine et durable, dans le prolongement des programmes « Bien manger ». Parallèlement à cet enjeu éducatif, il apparaît également important d'associer au mieux les citoyens à l'élaboration des politiques de santé et de mieux former les acteurs publics aux enjeux de santé qui traversent aussi bien les politiques de santé publique, que de santé au travail ou de santé environnementale.

Au lycée, la réforme récente du lycée général ne prévoit pas d'enseignement à ces enjeux dans le tronc commun (le mot « climat » ne figure ni en géographie, ni en enseignement moral et civique - EMC, ni en philosophie ; « l'environnement », notion très générale, est mentionné une à deux fois en EMC et en géographie). La création d'un enseignement scientifique interdisciplinaire² (physique, chimie, sciences du vivant et de la planète, mathématiques) de deux heures hebdomadaires, sur le climat terrestre, le réchauffement actuel et ses impacts, la consommation énergétique et la transition écologique, est une première avancée dans l'enseignement de ces enjeux pour celles et ceux qui auront opté pour cette spécialité. Mais une vision systémique nécessiterait d'y associer économistes, géographes et philosophes et une intégration dans des matières du tronc commun permettrait de toucher tous les jeunes.

En matière d'enseignement supérieur, le rapport récent du climatologue Jean Jouzel³ souligne à la fois la prise en compte croissante de ces enjeux de transition écologique dans les enseignements – sous la pression notamment des étudiants et de la société – et le besoin d'un pilotage et d'un accompagnement par les autorités publiques plus marqué pour que tous

¹ Voir France Stratégie (2021), « [Comment repenser notre système de santé face aux risques nouveaux ?](#) », *Les Cahiers des Soutenabilités*, n° 5, novembre.

² Voir Lecherbonnier S. (2022), « [Éduquer au changement climatique passe par la construction d'une culture commune chez les enseignants](#) », *Le Monde*, 12 avril.

³ Jouzel J. (2022), [Sensibiliser et former aux enjeux de la transition écologique et du développement durable dans l'enseignement supérieur](#), rapport remis à la ministre de l'Enseignement supérieur, de la Recherche et de l'Innovation, février.

les étudiants, quelle que soit leur filière, leur type de formation, leur école ou université¹, soient formés à ces enjeux. Pour Jean Jouzel, l'objectif est de faire en sorte que chacun dispose des connaissances et des compétences susceptibles de lui permettre d'agir pour la transition écologique en tant que citoyen et en tant que futur professionnel. Pour ce faire, il préconise de généraliser l'approche par les compétences à toutes les formations, en se fondant sur des référentiels spécifiques à chaque filière et élaborés sur la base d'un socle cohérent :

- des connaissances factuelles nécessaires à la compréhension des grands équilibres, des limites planétaires, des défis de la transition écologique, dont ceux du changement climatique et de l'effondrement de la biodiversité ;
- des compétences relatives au raisonnement systémique, à la maîtrise des ordres de grandeur et des incertitudes, à la construction des diagnostics et à la prospective, à l'action en responsabilité ;
- de l'expérience favorisant la mobilisation des connaissances et compétences ci-dessus pour l'action en faveur de la transition écologique dans son activité professionnelle, et au cours de sa vie personnelle.

Dans son rapport, il propose que 100 % des étudiants, de niveau bac + 2 et de tous les cursus, soient formés aux enjeux de la transition écologique d'ici cinq ans, avec quatre problématiques à aborder prioritairement : 1. les impacts sur l'environnement à l'échelle planétaire, 2. à l'échelle locale, 3. les enjeux de société et de gouvernance et 4. le passage à l'action.

La formation initiale des agents publics

Le manque de connaissances des acteurs et des décideurs publics sur les enjeux de la transition écologique est souvent invoqué pour expliquer leur faible intégration dans les politiques publiques aujourd'hui. Le recrutement des fonctionnaires, et notamment des hauts fonctionnaires, doit refléter l'importance accordée à ces enjeux car l'ensemble des politiques publiques est concerné par les changements liés au climat et à la biodiversité : la santé, l'agriculture, le tourisme, l'économie, la justice, etc.

Les fonctionnaires qui auront à concevoir, à mettre en œuvre et à évaluer les politiques publiques de demain pour adapter la société au dérèglement climatique et atténuer ce dernier ainsi qu'à enrayer la perte de la biodiversité ou à lutter contre les pollutions doivent donc être impérativement formés à ces enjeux nouveaux². De manière générale, une formation aux soutenabilités des concepteurs et des acteurs des politiques publiques implique non seulement d'enseigner les impacts environnementaux des politiques

¹ Sur la formation des ingénieurs, voir les propositions du Shift Project, notamment The Shift Project/Groupe INSA (2022), *Former l'ingénieur du XXI^e siècle. Pour l'intégration des enjeux socio-écologiques en formation d'ingénieur*, t. I, *Manifeste*, mars.

² The Shift Project (s.d.), « *Mobiliser les formations de la fonction publique pour le climat* ».

publiques mais également de les intégrer pleinement au cadre d'élaboration et d'application usuel, ce qui implique de sortir de clés de lecture strictement budgétaires dans un certain nombre de cas. Ce type de formation doit répondre à plusieurs objectifs :

- intégrer des enseignements de biologie, climatologie, science des écosystèmes, santé globale dans le parcours de formation des hauts fonctionnaires afin de faire entrer ces matières dans les plus hautes sphères de l'État ;
- comprendre les articulations entre les grandes questions de soutenabilités socioéconomiques et pourquoi leur prise en compte est indispensable à l'atteinte de nos objectifs environnementaux. Il s'agit notamment de « dé-former » de manière profonde la vision dominante de la soutenabilité, qui se cantonne à la soutenabilité budgétaire et financière, pour intégrer la soutenabilité sociale, démocratique ou environnementale ;
- former des acteurs publics à même de gérer la complexité des interactions et de s'assurer de leur intégration dans l'évaluation *ex ante* et *in itinere* des politiques publiques comme des investissements. Cela nécessitera un haut niveau de maîtrise de compétences techniques et pluridisciplinaires ;
- plus généralement, pour concevoir, piloter et évaluer des politiques soutenables, la maîtrise de compétences afférentes de type conduire une concertation citoyenne, construire un budget vert, évaluer une politique publique à 360 degrés, élaborer une stratégie sectorielle ou territoriale sur dix ans, etc., sera indispensable.

La création de l'Institut national du service public au 1^{er} janvier 2022, succédant à l'Ena et regroupant quinze écoles d'application de la fonction publique, a conduit à proposer une offre de formation renouvelée comportant notamment des modules consacrés à la transition écologique et à la transition numérique¹. Ces formations nouvelles pourront contribuer à élargir le spectre de compréhension des enjeux de soutenabilités des futurs hauts fonctionnaires. Même s'il est encore trop tôt pour en évaluer la pertinence, il faut noter que ces formations restent, à ce stade, centrées sur des approches disciplinaires classiques et n'offrent pas à proprement parler de regard systémique sur les enjeux de soutenabilités.

Cette évolution dans les formations doit s'accompagner d'un changement de culture administrative qui valorise la prise de risque, l'innovation, la créativité mais également la coopération et les projets transversaux mobilisant des expertises variées. Ces compétences sont indispensables à la conduite de politiques transversales qui s'appuieront sur des expertises et expériences plurielles, interministérielles notamment, mais aussi de terrain. Cela va de pair avec une administration plus agile, capable de

¹ Voir la page du site de l'INSP dédiée au « [Tronc commun aux écoles de service public – Modules thématiques](#) ».

réorienter les politiques en fonction des résultats obtenus et avec des boucles de *feed back* pour faire évoluer les dispositifs.

Aux connaissances académiques génériques devraient s'adjoindre une sensibilisation accrue aux enjeux territoriaux – ce qui passe par un travail sur le terrain dans les territoires et auprès des acteurs impactés par les politiques publiques – et des rencontres régulières avec les acteurs des politiques publiques – qu'il s'agisse d'agents en poste ou des professionnels du secteur privé concernés. Ces échanges pourraient permettre de développer une réflexivité vis-à-vis du rôle des hauts fonctionnaires en réaffirmant la place de la politique dans les choix administratifs.

5.3. Évaluer les agents publics sur leur capacité à intégrer les enjeux de soutenabilités

Cette évolution dans la formation et le recrutement des futurs décideurs doit se traduire dans les fiches de poste, les parcours de mobilité et les critères d'évaluation et doit se poursuivre dans la formation continue tout au long de la carrière.

Développer des compétences pluridisciplinaires au sein de l'État suppose d'adapter les fiches de poste pour attirer de nouveaux profils. La formation des agents publics doit donc s'accompagner d'une politique d'ouverture et de diversification des profils de recrutements à tous les niveaux, et de la stimulation des mobilités entre ministères (Travail, Santé, Transition écologique, Économie, Agriculture, Éducation et Recherche, Emploi) et dans d'autres organisations, notamment les établissements publics et parapublics, afin de croiser les expertises.

Cette formation initiale devrait être enrichie et poursuivie tout au long des carrières des agents publics en organisant dans tous les ministères pour lesquels c'est pertinent les canaux de circulation des savoirs utiles pour l'action de terrain. Au-delà de la formation continue, souvent insuffisante, il s'agit d'équiper les « *street-level bureaucrats* » d'un appareil d'expertise répondant à leurs besoins, qui peut prendre des formes variées. Tout d'abord, il s'agirait de faire bénéficier les agents d'une banque de ressources validées, issues de l'évaluation d'expérimentations locales (type « *what works centre* »), à l'instar de la Projéthèque de l'ANCT¹. Ensuite, il conviendrait de faciliter la mise en relation entre pairs pour résoudre des problèmes, et trouver des ressources. Cette mise en réseau pourrait être accompagnée et encouragée par l'action publique sous la forme d'un « réseau des réseaux » qui se réunirait de manière formelle pour activer la transversalité, partager les grands principes d'une action publique soutenable et participer à une évolution de la culture administrative (voir Chapitre 8). Les cycles de hautes études proposés à leurs cadres dirigeants par les ministères (CHESP,

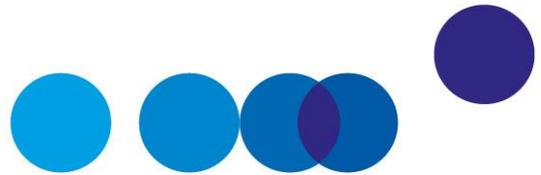
¹ <https://agence-cohesion-territoires.gouv.fr/la-projetotheque-15>

SHEDE, CsDD, etc.) constituent à cet égard des leviers de sensibilisation et de formation importants qu'il conviendrait d'ouvrir à tous les décideurs publics.

Afin de diffuser les enjeux de la soutenabilité, il apparaît enfin indispensable de revoir les critères d'évaluation (et en amont les objectifs fixés) des cadres de la fonction publique pour valoriser leur capacité à travailler transversalement et à innover dans leurs actions, mais également à intégrer des enjeux systémiques et de long terme, notamment climatiques. Aujourd'hui, ces évaluations s'appuient sur un compte rendu des activités effectuées, alors qu'il serait nécessaire d'évaluer en amont la capacité des cadres de la fonction publique à se projeter, à anticiper les sujets et à avoir une vision de long terme et systémique de leur activité. Pour couronner cette logique, il faudrait enfin lier la rémunération des hauts fonctionnaires à l'intégration de ces enjeux dans la conduite des politiques dont ils sont responsables.



Indispensable à la conception, à la mise en œuvre et à l'évaluation de politiques publiques soutenables, ces instruments, modèles et indicateurs seraient cependant impuissants à transformer structurellement la fabrique de l'action publique en l'absence de convergence des objectifs et surtout de volonté politique. La crise Covid et les impératifs de la transition environnementale ont contribué à réhabiliter l'idée de planification, et incitent à réinventer les procédures et les instruments permettant d'organiser et de coordonner l'action publique.



CHAPITRE 6

UNE STRATÉGIE NATIONALE POUR UNE PLANIFICATION RENOUVELÉE

1. Désalignements et cloisonnements

1.1. Un manque d'alignement des politiques publiques nationales

Trop de plans, pas assez de Plan ?

Nous l'avons vu (voir Chapitre 3), le temps long n'est pas, loin s'en faut, absent du registre de l'action publique. De la même manière, l'institutionnalisation par les pouvoirs publics de l'affectation de ressources dans le temps, dans des domaines très larges ou plus sectoriels n'a évidemment pas disparu avec le dernier plan produit par le Commissariat général du Plan (CGP) (1989-1992).

La fixation par l'État – après concertations, études et réflexion prospective – d'objectifs à atteindre visant à réduire les incertitudes sur le futur des acteurs, des moyens nécessaires, du cadrage des étapes de réalisation et des méthodes de suivi et d'évaluation afférents – soit, selon les définitions classiques, la planification – est même particulièrement intense. Les documents de planification se sont multipliés et de très nombreuses politiques prennent aujourd'hui la forme de plans, programmes ou stratégies censés en illustrer la cohérence, le caractère transversal/systemique, et l'inscription dans la durée (Encadré 20).

Si certains tendent à l'exercice de communication politique, et ne sont assortis d'aucun moyen dédié, d'autres, notamment en matière environnementale ou de santé, se veulent plus structurants. Ils ne sont en revanche généralement pas articulés entre eux ni avec une stratégie globale, ni avec un calendrier cohérent. En outre, pour la plupart, leur opposabilité juridique est faible, voire nulle, ce qui constitue un frein à leur déploiement complet et à la mobilisation des acteurs, privés et publics, nationaux ou territoriaux. Beaucoup demeurent peu suivis, peu évalués, peu coordonnés, peu financés ; la responsabilité de leur mise en œuvre est souvent peu engageante et la vision stratégique

d'ensemble qu'ils dessinent rarement explicite – les concertations qui les accompagnent parfois ne sont d'ailleurs en rien pensées comme un processus d'ensemble. Ils n'ont ainsi qu'un faible impact et on peut se demander si leur multiplication ne nuit pas en définitive à l'efficacité et au déploiement de l'action publique...

**Encadré 20 – Plans et stratégies portées par le gouvernement depuis 2013
(liste non exhaustive)¹**

- Plan « France très haut débit » (2013-2022) – gouvernement et Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT)
- La « Stratégie nationale de l'enseignement supérieur » (2013-2023) – ministère de l'Enseignement supérieur, de la Recherche et de l'Innovation (MESRI)
- La « Stratégie nationale de développement durable » (2015-2020) – ministère de la Transition écologique (MTE)
- La « stratégie bioéconomie » (2017-2020) – ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation (MAA)
- Le « plan Écoantibio » ou « plan national de réduction des risques d'antibiorésistance en médecine vétérinaire » (2017-2022) – MAA
- Le « plan national de réduction des émissions de polluants atmosphériques », lancé en 2017, révisé tous les quatre ans – MTE et Conseil national de l'air
- Les trois « plans autisme » – pour le dernier (2018-2022), porté par le secrétariat d'État chargé des personnes handicapées
- La « Stratégie nationale de santé » (2018-2022) – ministère des Solidarités et de la Santé (MSS)
- Le « Plan pluriannuel de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale » (2013-2017) et la « Stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté », qui lui a succédé en 2018 (2018-2022) – MSS, via la Délégation interministérielle à la prévention et à la lutte contre la pauvreté
- Le « Plan national de mobilisation contre les addictions » (2018-2022) – Premier ministre, Mission interministérielle de lutte contre les drogues et conduites addictives
- Le « plan biodiversité » (2018-) – ministère de la Transition écologique et solidaire (MTES)
- Le « Plan interministériel de lutte contre le racisme et l'antisémitisme » (2018-2020) – Délégation interministérielle à la lutte contre le racisme, l'antisémitisme et la haine anti-LGBT (DILCRAH)

¹ Sans compter les exercices de planification de gestion de crises – menés, par exemple, par le SGDSN, qui relèvent d'autres logiques d'anticipation, et les plans et stratégies obligatoires au niveau local.

- Le « plan Écophyto II+ » (lancé en 2018) – MTES
- La « Stratégie nationale pour l'intelligence artificielle », (2018-2025 en deux phases : 2018-2022 et 2021-2025) – portée actuellement par « France 2030 », PIA 4 et le secrétariat général pour l'investissement (SGPI)
- Le « programme national nutrition-santé » (2019-2023) – MSS
- La « Stratégie nationale bas-carbone » (depuis 2015, révision en 2019, nouvelle feuille de route en 2020) – MTES
- La Stratégie nationale de prévention de la délinquance (2020-2024) – Comité interministériel de prévention de la délinquance et de la radicalisation (CIPDR)
- La « Stratégie nationale de prévention et de protection de l'enfance 2020-2022 » – MSS
- La « [stratégie de la nation pour les ETI](#) » (lancée le 21 janvier 2020) – dans le cadre du plan « France Relance », avec le ministère de l'Économie, des Finances et de la Relance (MEFR)
- Les « [stratégies d'accélération pour l'innovation](#) », dans le cadre du quatrième Programme d'investissements d'avenir (PIA 4) – présenté en septembre 2020 dans le cadre du plan « France Relance »
- La « stratégie d'accélération santé numérique » – Direction générale des entreprises (DGE) / MSS
- La « stratégie d'accélération maladies infectieuses émergentes – menaces nucléaires, radiologiques, biologiques et chimiques » – MESRI
- La « stratégie d'accélération biothérapie et bioproduction de thérapies - innovantes » – DGE / MEFR
- La « stratégie d'accélération systèmes agricoles durables et équipements agricoles contribuant à la transition écologique » – DGE / MAA
- La « stratégie d'accélération alimentation durable et favorable à la santé » – MAA
- La « stratégie d'accélération produits biosourcés et carburants durables » – DGE / SGPI
- La « stratégie d'accélération de développement de l'hydrogène décarboné » – DGE / SGPI
- La « stratégie d'accélération de digitalisation et décarbonation des mobilités » – DGE / MTE-Mission du droit du travail et des affaires sociales (MDT)
- La « stratégie d'accélération recyclage et réincorporation de matériaux recyclés » – MTE / DGE
- La « stratégie d'accélération cloud » – DGE
- La « stratégie d'accélération 5G et futures technologies de réseaux de télécommunications » – DGE

- La « stratégie d'accélération cybersécurité » – DGE / SGPI
- La « stratégie d'accélération technologies quantiques » – DGE / SGPI
- La « stratégie d'accélération intelligence artificielle » – DGE
- La « stratégie d'accélération industries culturelles et créatives françaises » - non renseigné
- La « stratégie d'accélération enseignement numérique » – SGPI
- La « stratégie d'accélération ville durable et bâtiments innovants » – ministère délégué au Logement
- La « stratégie d'accélération de décarbonation de l'industrie » (en cours d'élaboration) – DGE / SGPI
- La « stratégie d'accélération technologies avancées pour les systèmes énergétique » (en cours d'élaboration) – SGPI
- La « stratégie d'accélération pour le verdissement du numérique » (en cours d'élaboration) – DGE
- La « Stratégie nationale pour le Cloud » (annoncée en mai 2021) - portée par « France Relance » et le PIA 4
- Les « plans santé au travail » (tous les cinq ans depuis 2004, dernier en date pour 2021-2025) – ministère du Travail, de l'Emploi et de l'Insertion
- Le « plan d'investissement France 2030 » (lancé le 12 octobre 2021-fin 2030)
- Le 4^e plan national santé environnement (2021-2025) – MTES
- La deuxième « Stratégie nationale contre les perturbateurs endocriniens » (SNPE2) – MTE
- La « Stratégie nationale pour la biodiversité » (différente du plan biodiversité, 2004-2010 puis 2011-2020 et 2021-2030) – MTES
- Les quatre « plans cancer » successifs (respectivement depuis 2003 et depuis 2005, 2021-2030 pour le dernier le « stratégie décennale de lutte contre les cancers ») – MSS
- Le plan national de relance et de résilience (octobre 2021) – MEFR
- La « Stratégie nationale de lutte contre l'endométriose » (annoncée en janvier 2022) – MSS
- Le plan national Achats durables (2022-2025) – Commissariat général au développement durable (CGDD)
- Le plan de résilience économique et sociale (mars 2022) – MEFR

Plutôt que de donner à voir un cap et une vision d'ensemble, cette profusion tend plutôt à alimenter un sentiment d'incohérence, de défaut de priorisation et, paradoxalement, de navigation à vue de l'action publique. Plusieurs exemples caractéristiques peuvent illustrer ces formes de « désalignement » des politiques publiques.

Le cas de la lutte contre le réchauffement climatique

Politique visant à la soutenabilité par excellence, la lutte contre le dérèglement climatique s'inscrit dans le long terme, nécessite à la fois la contribution de toutes les autres politiques publiques pour atteindre ses objectifs et son articulation avec elles, et répond à une demande sociale¹.

Depuis qu'il est identifié, ce défi – comme celui de la biodiversité d'ailleurs – apparaît en effet comme un enjeu de coordination d'acteurs nationaux, européens et internationaux². Les réorientations considérables qu'imposent les politiques d'atténuation comme d'adaptation dans nos manières de produire, de consommer, de travailler, de nous déplacer ou encore de nous nourrir impliquent d'articuler les politiques économiques, de santé, de l'emploi, des transports, du logement, de l'alimentation, etc. Sur le papier, plusieurs conditions paraissent réunies pour le permettre.

Pour ce qui concerne l'impératif climatique, celui-ci se traduit aujourd'hui dans plusieurs documents programmatiques que sont la Stratégie nationale bas-carbone (SNBC), le plan d'adaptation au changement climatique (PNACC) et la programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE) pour le secteur de l'énergie³. Ainsi, le cap et les objectifs sont fixés. En cohérence avec l'Accord de Paris et retranscrit dans la loi Climat de 2017, l'objectif global de réductions d'émissions de gaz à effet de serre (GES) est de 40 % en 2030 par rapport au niveau de 1990. La feuille de route de la neutralité carbone qui doit permettre d'atteindre cet objectif, formalisée dans la SNBC, est largement documentée et expertisée : électrifier la mobilité, passer à 100 % d'énergies non fossiles, isoler nos bâtiments à grande échelle et développer un parc de maisons à énergie positive, mettre fin à l'artificialisation des sols pour conserver la capacité de séquestration du carbone, passer à une alimentation plus locale, moins transformée, moins carnée, développer les pratiques agricoles capables de mieux stocker le carbone dans les sols, investir dans les processus industriels d'acier ou de ciment

¹ Ademe (2021), *Représentations sociales du changement climatique – 22^e vague*, baromètre, octobre. L'environnement reste encore cette année parmi les principales préoccupations des Français, derrière la santé publique.

² Aykut S. C. et Dahan A. (2015), *Gouverner le climat ? Vingt ans de négociations internationales*, Paris, Presses de Sciences Po.

³ Ces documents ont vocation à décliner une nouvelle Stratégie française pour l'énergie et le climat en cours d'élaboration (loi de programmation quinquennale sur l'énergie et le climat) qui se substituera à la SNBC et à la PPE.

zéro carbone, etc.¹ La déclinaison sectorielle est prévue. La SNBC définit dans chacun des principaux secteurs d'activité les plafonds d'émissions de GES ou « budgets carbone ». Ces budgets quinquennaux doivent être « pris en compte » par l'ensemble des décideurs publics, à l'échelle nationale et territoriale, dans l'élaboration de leurs propres stratégies de limitation de leurs émissions de GES. De même, les programmations pluriannuelles de l'énergie (PPE) doivent décliner les objectifs de la SNBC pour les secteurs de l'énergie. Ces documents donnent à tous les acteurs, publics et privés, un cadre d'action et des objectifs clairs en matière de décarbonation. Outre ces budgets, la SNBC fixe un ensemble de 45 orientations de politiques publiques (nationales et territoriales, transversales et sectorielles) qui doivent guider l'action de la France sur le chemin de la neutralité carbone. Au total, son suivi repose sur un tableau de bord de 184 indicateurs et sur une revue régulière de la prise en compte des recommandations de la SNBC dans les politiques publiques.

Pourtant, force est de constater que le compte n'y est pas. Non seulement le respect de nos engagements en matière de neutralité carbone n'est aujourd'hui pas globalement assuré (voir Chapitre 1), mais la réalisation des objectifs sectoriels qui sont censées y concourir demeure, comme l'a récemment montré le Haut Conseil pour le climat (HCC), très incertaine, faute de traduction en mesures opérationnelles et faute de suivi².

En matière d'emploi par exemple, l'orientation portant sur « l'adaptation de l'appareil de formation initiale et continue pour accompagner la transformation des activités et des territoires » n'est accompagnée d'aucun indicateur de suivi, alors que sans les compétences et les formations idoines, nombre de secteurs auront des difficultés à décarboner leur système productif. Plus généralement, depuis sa création en 2019, le HCC alerte régulièrement³ sur le manque de suivi et de prise en compte des enjeux climatiques dans l'élaboration des politiques publiques. Les grandes lois d'orientation du dernier quinquennat (lois LOM, Egalim, Elan) n'ont toujours pas été soumises à l'évaluation prévue un an après leur entrée en vigueur et, si l'évaluation récente du plan de relance inclut un suivi de l'impact carbone d'une partie des mesures consacrées au volet écologie, le HCC regrette que l'ensemble du plan de relance (y compris les volets compétitivité et inclusion) ne soit pas évalué au regard du climat et de sa contribution à la SNBC et au PNACC⁴.

Malgré des progrès notables observés dans nombre de secteurs, fixer des cibles, faire des recommandations pour les atteindre, enjoindre aux acteurs sectoriels et territoriaux de « tenir

¹ Pech T. et Canfin P. (2021), « [Gouverner la transition écologique](#) », note, Terra Nova, novembre.

² Le HCC a conduit l'analyse de 22 des 45 orientations affichées dans la SNBC.

³ Voir notamment Haut Conseil pour le climat (2021), [Renforcer l'atténuation, engager l'adaptation](#), rapport annuel, juin.

⁴ « Le suivi du plan de relance grâce à une série d'indicateurs et de cartes régulièrement mis à jour est un effort de transparence notable. S'agissant des sujets propres au climat, seul un tiers des mesures significatives bénéficie de ce suivi. Plusieurs mesures liées aux transports et à l'agriculture y échappent, en dépit de l'importance de ces secteurs et des difficultés rencontrées pour réduire leurs émissions. » (*Ibid.*, p. 6.)

compte » de la SNBC ne suffit donc pas à ce que ces engagements soient tenus, ni même nécessairement traduits en actes. Aucun mécanisme de contrôle de cohérence ne permet réellement de garantir que l'ensemble des politiques publiques soient compatibles (et *a fortiori* conformes) avec les objectifs de la SNBC : les budgets carbone quinquennaux, qui fixent un cadre et des objectifs pour les secteurs les plus émetteurs et devraient servir de points d'étape intermédiaires pour s'assurer de la convergence des trajectoires sectorielles, ne sont pas opposables. Quant aux feuilles de route ministérielles qui déclinent au niveau de chaque ministère l'objectif de neutralité carbone en 2050, si elles marquent une volonté de piloter le déploiement de la stratégie climatique de la France, elles sont souvent incomplètes (voire inexistantes) et l'articulation entre elles reste encore largement à construire¹.

Dans les secteurs qui « dérapent » le plus par rapport aux objectifs climat, les diagnostics s'avèrent insuffisamment multiscales et multidimensionnels. Certains sujets ne sont pas abordés ou insuffisamment croisés. Par exemple, dans les transports, la stratégie sous-estime la demande persistante pour des gros véhicules très émetteurs car elle n'est pas suffisamment couplée à une analyse fine des déterminants de la mobilité². De même, elle manque de précisions sur le secteur aérien. Elle ne tient pas compte des routes internationales³ qui représentent les transports internationaux aériens et maritimes à l'arrivée ou au départ de la France, et elle ne fixe pas d'objectif en ce qui concerne l'empreinte carbone. Elle ne fait pas non plus vraiment le lien entre transport aérien et tourisme, or les politiques publiques visant à attirer en France des touristes étrangers⁴ encouragent de fait le transport aérien – que le respect desdits objectifs pourraient au contraire encourager à limiter. Tous ces angles morts contribuent à donner le sentiment d'une certaine incohérence et ouvrent la voie à de potentielles contestations mal anticipées (les Gilets jaunes hier, sans doute sous d'autres formes, contre les zones à faibles émissions demain...).

En définitive, la capacité de la SNBC à encadrer et même à orienter structurellement l'action publique est obérée par sa nature même : à la fois document technique – mais qui manque de projection opérationnelle – et outil de communication – mais qui n'est pas inscrit dans un récit politique qui permettrait aux acteurs de se projeter. Certes, elle est élaborée par l'ensemble des services ministériels concernés, en concertation avec les « parties prenantes » (entreprises, ONG, syndicats, représentants de consommateurs,

¹ À ce jour, trois ministères sur les dix saisis par le Premier ministre depuis novembre 2020 ont publié leur plan climat. Ces plans ne constituent pas encore un véritable outil de pilotage mais plutôt un recensement important des mesures déjà existantes ou prévues. Voir Haut Conseil pour le climat (2021), « [Avis portant sur les plans climat des ministères](#) », décembre.

² Pourquoi se déplace-t-on ? Qu'est-ce qui attire les consommateurs vers des véhicules émetteurs et souvent très onéreux ? Quelles alternatives existent ? Ce manque d'analyse conduit à sous-estimer, par exemple, la demande persistante pour des véhicules trop gros, et à mal anticiper les oppositions.

³ Consommations des navires et avions assurant des liaisons internationales.

⁴ Voir les mesures du Conseil interministériel du tourisme, qui visent 100 millions de touristes internationaux à l'horizon 2030.

parlementaires, collectivités territoriales, etc.). Elle prend en outre en compte les avis formels du HCC, de l'Autorité environnementale, du Conseil national de la transition écologique... Mais elle n'est pas – à l'instar par exemple des « commissions charbon » mises en place en Allemagne ou des *climate tables* aux Pays Bas, véritablement co-construite avec les principaux acteurs concernés (représentants de la société civile, entreprises, territoires au côté des pouvoirs publics nationaux) dans une logique de responsabilité où chacun serait redevable de sa propre part du contrat et non pas récipiendaires d'objectifs concertés qui n'engagent pas véritablement¹.

Une transversalité limitée

Cette difficulté à articuler, autour d'une ligne directrice, différents domaines de politiques n'est pas propre au climat. Le cloisonnement est en effet l'une des critiques les plus récurrentes adressées à la fabrique des politiques publiques². Les causes en sont parfois profondes. En effet, si chacun en conçoit l'intérêt intrinsèque, la transversalité peut se heurter à la réticence légitime des acteurs si elle n'est pas précédée d'une réflexion sur les synergies possibles entre différents champs de politique publique, et d'un accord sur les réorganisations qu'elles peuvent impliquer. C'est particulièrement vrai des politiques publiques dont les objets sont récents et/ou qui doivent imposer leur spécificité et leur légitimité dans un champ où la concurrence pour les ressources (budgétaires, mais aussi politiques et médiatiques) peut être élevée³.

Malgré la prise de conscience, que traduit d'ailleurs la multiplication de documents d'orientation interministériels évoqués plus haut, du caractère multidimensionnel inhérent à certains objets de politiques publiques tels que le climat, la santé ou les inégalités, la transversalité heurte encore la structuration historique et l'organisation administrative et budgétaire de l'État comme des collectivités.

Qu'il s'agisse des politiques en faveur des personnes handicapées ou de l'égalité professionnelle – dont les résultats en demi-teinte montrent combien les synergies sont difficiles à construire au-delà d'une prise en compte formelle – ou des politiques intersectorielles comme l'environnement, devenu à son tour un secteur d'action publique en tant que tel, les politiques interministérielles n'ont pas toujours atteint les objectifs qui leur étaient

¹ Pech T. et Canfin P. (2021), « [Gouverner la transition écologique](#) », *op. cit.*

² Elle a traversé l'ensemble des travaux du séminaire et constitué un des points d'attention majeur de toutes les politiques examinées au cours du cycle 2. Voir les [Cahiers des soutenabilités](#) (France Stratégie, novembre 2021).

³ Dans le domaine de la santé au travail par exemple, nous avons vu que le manque d'intersectorialité pouvait s'avérer contreproductive – mais en même temps, un élargissement de son périmètre, alors même que les moyens pour accomplir ses missions spécifiques liés à l'activité professionnelle (maladies professionnelles, exposition à des produits toxiques, accidents du travail, risques psychosociaux liés au travail, etc.) sont déjà insuffisants, ferait en effet courir un risque de dilution et d'inefficacité que tous les acteurs redoutent. Voir France Stratégie (2021), « [Quels défis pour une politique de santé au travail plus soutenable ?](#) », *Les Cahiers des soutenabilités*, n° 4, novembre.

assignés¹. En matière de santé par exemple, à côté du ministère de la Santé qui pilote la politique de santé publique, le ministère de la Transition écologique est le chef de file de la politique de santé environnementale et le ministère du Travail de la santé au travail. Malgré de nombreuses tentatives pour y remédier, la gestion encore trop cloisonnée des problématiques de santé traitées simultanément dans divers ministères à travers différents plans aux horizons hétérogènes conduit à une profusion d'actions sans véritable articulation et empêche l'élaboration d'une vision panoptique des facteurs affectant la santé des personnes. *In fine*, la soutenabilité de chacune de ces politiques s'en trouve réduite et l'allocation des moyens sous-optimale (Encadré 21).

Encadré 21 – L'exemple des plans santé

Au croisement de nombreux enjeux de soutenabilités, transversale par nature, la santé manque pourtant de perspective systémique. Différents documents d'orientation consacrés aux enjeux de santé publique coexistent aujourd'hui. Ainsi, à la Stratégie nationale de santé (2018-2022) sont reliés différents plans aux horizons et calendriers hétérogènes : Plan priorité prévention, Stratégie décennale de lutte contre le cancer, Plan national santé environnement, Programme national nutrition santé, Stratégie nationale sport santé, Plan gouvernemental de lutte contre les drogues et les conduites addictives, Plan national santé au travail, Ma santé 2022, etc.

Malgré des tentatives de coordination dans certains domaines – à l'instar du « méta-plan » national alimentation-nutrition (PNAN) conçu pour articuler le plan national nutrition-santé (PNNS) piloté par le ministère de la Santé et le programme national pour l'alimentation (PNA) piloté par le ministère de l'Agriculture² – la multiplicité de ces documents et leur faible articulation se traduisent par une insuffisante intégration des enjeux transversaux dans chacun d'entre eux. Par exemple, les objectifs de la Stratégie nationale de santé dans le champ du travail comme de l'environnement ne sont pas articulés avec ceux du Plan santé environnementale (PSNE) ou des plans de santé au travail (PST)³. Ce manque de pilotage cohérent freine l'efficacité globale d'une politique publique transversale, préventive et systémique en faveur d'une meilleure santé.

¹ Lascoumes P., Bonnaud L., Le Bourhis J.-P. et Martinais E. (2014), *Le développement durable. Une nouvelle affaire d'État*, Paris, Puf, coll. « L'écologie en questions ».

² Ce plan national alimentation-nutrition (PNAN) n'a d'ailleurs pas fait à ce jour la démonstration de son efficacité. Voir France Stratégie (2021), *Pour une alimentation saine et durable. Analyse des politiques de l'alimentation en France*, rapport pour l'Assemblée nationale, septembre.

³ Voir France Stratégie (2021), « *Quels enjeux pour une protection sociale soutenable ?* », *Les Cahiers des soutenabilités*, n° 1, novembre ; *id.* (2021), « *Quels défis pour une politique de santé au travail plus soutenable ?* », *op. cit.* ; et *id.* (2021), « *Comment repenser notre système de santé face aux risques nouveaux ?* », *Les Cahiers des soutenabilités*, n° 5, novembre.

Ces articulations sont d'autant plus complexes à construire que l'État n'est pas – loin s'en faut – le seul, ni même parfois le principal acteur des politiques à forts enjeux de soutenabilités.

1.2. Complexes stratégies territoriales

La structuration territoriale d'une action publique soutenable est délicate, du fait même de la répartition des compétences entre l'État et les différents échelons de collectivités, des jeux d'acteurs qui en découlent, ainsi que de la grande hétérogénéité des territoires et des contextes locaux. La cohérence des politiques nationales et territoriales en vue de répondre aux impératifs des soutenabilités est d'autant plus complexe à atteindre que la dimension systémique des enjeux déborde des découpages administratifs qui structurent l'action de l'État et celles des collectivités locales, comme les relations entre eux (qu'il s'agisse d'alimentation, de mobilité, de lutte contre les risques naturels¹...).

Caractéristique, on l'a vu, des difficultés d'alignement sectoriel des politiques publique, la lutte contre le changement climatique l'est également de la difficile coordination des échelles d'intervention. Si l'article 173 de la loi de transition énergétique, modifiant l'article L. 222-1-B du Code de l'environnement, précise que « les collectivités, territoriales et leurs établissements publics respectifs prennent en compte la stratégie bas-carbone dans leurs documents de planification et de programmation [ayant] des incidences significatives sur les émissions de gaz à effet de serre », cette prise en compte est loin d'être une évidence.

La prise en compte des orientations fixées par la SNBC à l'échelon régional se fait en effet dans le Schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET), créé par la loi NOTRe de 2015, et qui intègre le schéma régional du climat, de l'air et de l'énergie (SRCAE) préexistant². Mais il n'y a pas aujourd'hui de pilotage *a priori* ou *a posteriori* pour s'assurer que ces schémas régionaux concourent de manière proportionnée aux objectifs fixés nationalement. Et de fait, de premières études montrent que les résultats des actions menées localement décrochent par rapport aux objectifs³.

Le « mille-feuilles » territorial ne facilite pas la lisibilité de l'action publique, y compris pour les acteurs territoriaux, ni les convergences dans un horizon de temps pluriannuel. L'articulation entre les échelles administratives (nationale, régionale, départementale, intercommunale, communale) et les enjeux croisés en matière d'énergie, d'urbanisme, d'habitat et de transport font ressortir la complexité des stratégies à intégrer, et la technicité de leur rédaction, dès lors que les rapports normatifs sont différenciés entre documents

¹ Voir l'exemple de Romorantin, évoqué dans la séance 3 « [Faire face aux crises : les politiques publiques de l'espace au prisme des soutenabilités](#) » du cycle 2 du séminaire « Soutenabilités » (13 octobre 2021).

² Mais qui continue à coexister avec le Plan régional santé-environnement (lui-même compatible avec le Plan national correspondant), avec le Schéma régional biomasse et le Plan régional d'efficacité énergétique.

³ Haut Conseil pour le climat (2021), [Renforcer l'atténuation, engager l'adaptation](#), *op. cit.*

(Figure 15). Ainsi, par exemple, si le SCOT (Schéma de cohérence territoriale, document de planification stratégique créé par la loi SRU) doit être compatible avec le SRADDET, ce dernier ne doit que « tenir compte » de la SNBC et de la PPE, dans des rapports juridiques qui deviennent pour partie instables. Une observatrice note ainsi :

« Comment et par qui sont déterminés les documents qui doivent “être compatibles” ceux qui doivent “prendre en compte” et ceux qui peuvent coexister sans aucun rapport entre eux reste mystérieux¹. »

Parallèlement, le Plan national d’adaptation au changement climatique (PNACC-2 datant de 2018) constitue la déclinaison opérationnelle de la Stratégie nationale d’adaptation au changement climatique élaborée en 2006. Bien que la thématique soit explicitement mentionnée comme devant être traitée à la fois dans le cadre des SRADDET et dans celui des PCAET des intercommunalités, les actions engagées restent souvent limitées et rarement associées à des objectifs précis. De plus, ces dispositifs ne sont pas systématiquement évalués et ne concernent pas toutes les collectivités. Le renforcement de l’articulation entre les politiques nationales et territoriales constituait d’ailleurs une des actions identifiées dans le PNACC. Faisant le constat de ces difficultés structurelles, I4CE proposait en 2020 de créer des plateformes régionales d’adaptation au changement climatique afin de disposer d’un outil permettant de mettre en œuvre et de financer des démarches cohérentes adaptés aux territoires².

Ces exemples illustrent à la fois les difficultés de la transversalité entre échelles et la nécessité de penser de nouvelles modalités de coopérations entre les acteurs, une nouvelle posture de l’État qui serait à la fois garant des objectifs nationaux et orchestrateur de leur atteinte.

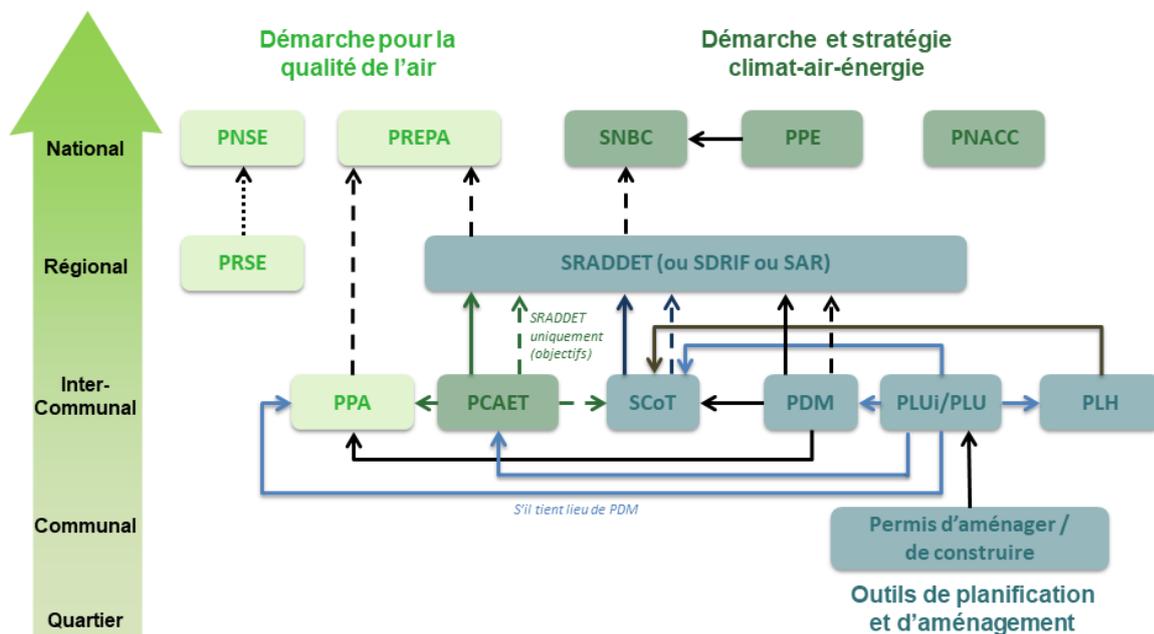
Au final, si la volonté et les mécanismes de mise en cohérence des politiques publiques engageant le long terme existent bel et bien, l’absence de contrôle systématique en amont de la prise en compte de ces objectifs dans tous les pans de l’action publique (politique de réindustrialisation, de l’emploi, de la formation, etc.), le manque de coordination des objectifs à toutes les échelles et entre tous les acteurs, et l’insuffisant suivi de leur effectivité font courir un risque de dilution des moyens et une perte de sens globale de l’action. Face à ces carences, la tentation est forte pour l’État de repousser les décisions lourdes pour atteindre ses engagements, tout en les rendant de plus en plus contraignants. Avec un double risque :

- délégitimer ces objectifs auprès de tous les acteurs publics (et par extension privés) ;
- renforcer le rôle des juges, invités à faire respecter par l’État les engagements qu’il a pris (voir Chapitre 2, section 2.4).

¹ Després L. (2019), « Une planification écologique et sociale : un impératif ! », *Actuel Marx*, 65, p. 103-118.

² I4CE (2020), « Des Plateformes régionales pour l’adaptation. Faire émerger, structurer et financer des projets territoriaux », *Point Climat*, n° 63, octobre.

Figure 15 – Articulation entre les différents documents de planification ayant un impact sur les enjeux énergie-climat



Légende:

- > « Doit être compatible avec » signifie « ne pas être en contradiction avec les options fondamentales »
- - - - -> « Doit prendre en compte » signifie « ne pas ignorer ni s'éloigner des objectifs et des orientations fondamentales »
-> Constitue un volet

Note : La pointe de la flèche désigne le document devant être pris en compte ou avec lequel il doit être compatible. Par exemple, il faut lire ici : le PCAET prend en compte le SCoT, ou bien encore le PLH est compatible avec le SCoT.

Source : Ademe (2022), « Une diversité de démarches pour une diversité de territoires »

2. La planification : une vieille idée pour un nouveau pacte

Comment, au-delà des besoins de coordination entre différents champs de l'action publique, traduire en action publique « un pacte politique fondé sur un principe supérieur de préservation de la permanence intergénérationnelle des sociétés¹ » qui prenne acte de l'inadéquation des logiques de marché face à une série de besoins fondamentaux (stabilisation du climat, restauration des fonctionnalités des écosystèmes, satisfaction des besoins essentiels des populations...)² ? Ce défi nous force à réarticuler autrement, d'une

¹ Selon l'expression de Michel Aglietta qui rend bien compte des enjeux de soutenabilités, Asseh B. et Potier F. (2021), « Balance ton #plan ! Relance économique, planification et démocratie », Fondation Jean Jaurès, juin.

² L'économiste britannique Nicholas Stern, dans un rapport souvent cité, considère ainsi la non-prise en compte du changement climatique comme « la plus grande défaillance de marché de tous les temps ». Voir Stern N. H. (2007), *The Economics of Climate Change: The Stern Review*, Cambridge (UK), Cambridge University Press.

part le présent immédiat et l'avenir de long terme, d'autre part les (nouveaux) besoins individuels et collectifs et l'allocation des ressources limitées de la planète.

C'est d'abord, évidemment, une question de volonté et de portage politique. Mais c'est aussi « un problème de méthode¹ ». La faible capacité des politiques publiques sectorielles à embrasser au-delà de leur champ d'action, on l'a vu, empêche en effet trop souvent l'appropriation systémique d'enjeux multidimensionnels de premier ordre. Injonctions et déclarations de principes n'y suffiront pas : la recherche de la « conciliation de la protection et la mise en valeur de l'environnement, le développement économique et le progrès social² » doit, pour dépasser ces logiques sectorielles, s'accompagner d'une réflexion structurelle sur l'organisation administrative de l'État.

Déployer des politiques transversales pour répondre aux défis des soutenabilités implique en effet du temps, des moyens, mais aussi un changement de culture administrative et politique, reposant sur des diagnostics et des expertises partagés et l'élaboration d'outils et de méthodologie communs. Il s'agit aussi – et peut-être surtout – de privilégier les logiques de coopération et de négociation entre ministères sur la logique à somme nulle de l'arbitrage qui survalorise des déterminants peu liés aux enjeux de long terme (le poids politique des ministres, la pression des groupes d'intérêts particuliers, le rôle déterminant de Bercy, etc.³).

Nous avons donc besoin de construire un cadre et des moyens d'action pour donner corps au référentiel des soutenabilités et pour articuler les enjeux de transition juste, de développement économique et de progrès social. Il s'agit d'une part de garantir la continuité de l'action et la coordination des acteurs publics et privés autour de grands objectifs stratégiques relevant de l'intérêt général, dont les ODD, notamment, peuvent fournir la matrice essentielle (voir Chapitre 5), mais aussi de donner à voir le sens de l'action des pouvoirs publics (« la main visible de l'État ») aux citoyens ainsi qu'aux agents publics chargés de la mettre en œuvre. À cet effet, il s'agit d'assurer la cohérence des politiques publiques :

- entre objectifs quantifiés, mais aussi qualitatifs, des politiques sectorielles ;

¹ « [L]a méthode fait partie du problème à résoudre car, sans elle, même avec les meilleures intentions du monde, on ne parviendra pas à passer des déclarations aux résultats. Pire : on prendra le risque de fracturer la société et de casser la dynamique de la transition. L'action brouillonne, l'empressement désordonné ou la rigidité technocratique sont tout autant les ennemis du succès que l'attentisme ou l'inaction. Bref, nous devons nous donner l'intelligence pratique et organisationnelle de nos ambitions. L'existence d'une volonté politique forte est une condition du succès. Mais si le chemin pour déployer cette volonté n'est pas le bon, l'efficacité ne sera pas au rendez-vous. Or compte tenu de l'urgence climatique, nous n'avons ni le droit ni le temps de nous tromper de méthode ». Pech T. et Canfin P. (2021), « [Gouverner la transition écologique](#) », *op. cit.*, p. 5.

² Article 6 de la Charte de l'environnement (voir Chapitre 4).

³ Agacinski D., Beaucher R. et Danion C. (2021), *L'État qu'il nous faut. Des relations à nouer dans le nouveau régime climatique*, Boulogne-Billancourt, Berger-Levrault ; Pech T. et Canfin P. (2021), « [Gouverner la transition écologique](#) », *op. cit.* ; Cohen L. (2022), *800 jours au ministère de l'Impossible. L'écologie à l'épreuve du pouvoir*, Paris, Les Petits Matins.

- entre échelles d'intervention et entre territoires, notamment en matière d'investissements ;
- entre acteurs publics et privés ;
- entre temporalités – celles des décisions immédiates, de l'action publique de moyen terme (un quinquennat) et des objectifs de long terme (changement climatique, etc.).

2.1. Le retour d'une idée que l'on croyait dépassée

Cette conviction est aujourd'hui largement partagée. Trois crises majeures, deux soudaines et inattendues, l'autre inscrite dans le temps long et aux effets relativement prédictibles, ont bouleversé notre rapport au temps et contribué à une ré-interrogation des paradigmes de la temporalité de l'action publique : la crise Covid, la guerre en Ukraine, et la crise climatique.

Le Covid a en effet accéléré la production intellectuelle et politique autour de la notion de planification, que les enjeux environnementaux et particulièrement climatiques avaient déjà stimulée depuis plusieurs années. Témoins du retour dans le débat d'une idée longtemps démonétisée, articles, tribunes, rapports institutionnels ou publiés par des *think tanks*, programmes politiques (dans divers secteurs du spectre partisan) se sont multipliés depuis le début de l'année 2020¹, sous l'effet de la prise de conscience de nos vulnérabilités (en matière d'approvisionnement stratégique notamment) et de vifs questionnements sur le contenu de la relance ou de la réorientation de l'activité économique. S'il est intimement lié au contexte sanitaire et concomitant de la mise en place dans la plupart des pays touchés par le Covid-19 de plans massifs de relance économique, ce mouvement ne semble pas être retombé, d'autant que la guerre en Ukraine lui a donné une nouvelle actualité en jetant la lumière sur les risques de pénuries, et en provoquant des tensions sur les approvisionnements en énergie ou en alimentation, qui amènent à arbitrer dans l'urgence face à des ressources limitées.

Le président de la République Emmanuel Macron qui évoquait déjà, en avril 2020, la nécessité de bâtir « une stratégie où nous retrouverons le temps long, la possibilité de planifier, la sobriété carbone, la résilience qui seuls peuvent nous permettre de faire face

¹ Albertini D. (2020), « [Planification, "révolution des salaires" : les idées chocs du numéro 3 de LR](#) », interview d'Aurélien Pradié, *Libération*, 30 mars ; Leroy T. (2020), « [Pour vaincre le coronavirus, vers le grand retour de la planification ?](#) », *BFMBusiness*, 14 avril ; Mioche P. (2020), « [Après le coronavirus : "Pourquoi ne pas penser aussi à la planification à la française ?"](#) », *Le Monde*, 17 avril ; « [Médicaments : la planification sanitaire que nous voulons](#) », tribune collective, *Libération*, 20 avril 2020 ; Sicard C. (2020), « [Faut-il recréer le Commissariat général au Plan ?](#) », *FigaroVox*, 22 avril ; Durand C. et Keucheyan R. (2020), « [L'heure de la planification écologique](#) », *Le Monde diplomatique*, mai ; Weil P. (2020), « [Coronavirus : "La planification doit redevenir non le cadre de toute l'action économique, mais une coopération dans des secteurs clés"](#) », *Le Monde*, 8 mai ; Asseh B. et Potier F. (2021), « [Balance ton #plan !](#) », *op. cit.* ; The Shift Project (2022), *Décarboner l'industrie sans la saborder*, rapport, janvier ; Moatti S. et Timbeau X. (2021), « [Éditorial – Réinventer le Plan](#) », *L'Économie politique*, n° 89, février, p. 5-7 ; Cabrespines J.-L. et Grivot F. (2020), *Quelle conception des politiques publiques pour accompagner les transitions en cours et à venir ?*, coll. « Les Études du CESE », n° 2020-26, novembre ; etc.

aux crises à venir¹ » a redit dans le cadre de la campagne pour l'élection présidentielle de 2022 l'importance d'une « planification » énergétique et écologique². Les prémices posées par « France 2030 », ou la création du Haut-Commissaire au Plan en septembre 2020 apparaissaient comme une première esquisse d'institutionnalisation, de ce retour de la pensée de l'État en tant qu'acteur interventionniste du temps long – retour que le CESE par exemple, formule en ces termes :

« la puissance publique peut (...) inscrire son action dans une logique planificatrice pour pérenniser son engagement dans le futur. (...) 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 actions³. »

Même les plus ardents défenseurs de l'idée de planification ne proposent cependant pas de ressusciter aujourd'hui à l'identique ce que fut le Commissariat général du Plan des Trente Glorieuses. Tant de choses ont entretemps changé, dans le contexte politique, économique, social et environnemental, que ce serait un contresens historique que de penser que « planifier » pourrait demain vouloir dire la même chose qu'hier. Pour comprendre le sens que cette pratique pourrait prendre, il convient donc de mesurer cette transformation du contexte et d'en tirer les conséquences.

2.2. Une centralité de l'État à réinterroger

Ce qui faisait la force des plans quinquennaux d'après-guerre, c'était notamment l'autorité de laquelle ils émanaient. Or, l'idée de planification ne peut pas se traduire par une réappropriation brutale par l'État national centralisateur des prérogatives qu'il a depuis des décennies (et parfois pour de bonnes raisons) perdues ou déléguées vers le haut ou vers le bas...

¹ Emmanuel Macron, président de la République, *Adresse aux Français*, le 13 avril 2020, cité in Agacinski D., Bueb J., Faure A. *et al.* (2020), « [La planification : idée d'hier ou piste pour demain ?](#) », Point de vue, France Stratégie, juin.

² Voir par exemple le discours d'Emmanuel Macron le 10 avril 2022, au soir du premier tour de l'élection présidentielle qui annonçait que son prochain Premier ministre serait « directement chargé de la Planification écologique ». Deux ministres seraient sous son autorité : le premier se chargerait de la planification énergétique (sobriété, renouvelables et nucléaire), le deuxième s'occuperait d'organiser la transition « dans chaque territoire ».

³ Cabrespines J.-L. et Grivot F. (2020), [Quelle conception des politiques publiques pour accompagner les transitions en cours et à venir ?](#), *op. cit.*, p. 57.

L'Europe, frein ou opportunité ?

La planification ne pourrait en particulier pas faire fi du cadre européen, historiquement peu propice aux ambitions planificatrices, mais qui pourrait s'y ouvrir davantage sous l'effet des impératifs de la lutte contre le changement climatique, de la crise sanitaire – ou dans un autre registre, des retombées de la guerre en Ukraine et plus généralement des concurrences géopolitiques. La priorité accordée à l'action des marchés (union douanière, marché unique, politique de la concurrence ou politique commerciale) a en effet conduit l'Union européenne à encadrer fortement, certes sans l'empêcher¹, la possibilité, pour un État-membre qui souhaiterait s'engager dans une démarche de mise en cohérence interne de son action publique à moyen terme autour d'objectifs structurants, de le faire par des stratégies de soutien spécifique à telle ou telle filière productive. L'UE développe néanmoins également des stratégies de long terme et des politiques sectorielles projetées dans le moyen terme (en matière d'agriculture, de recherche notamment). Surtout, la volonté de la Commission actuelle de verdifier significativement l'économie européenne apparaît comme une grande opportunité pour affirmer davantage cette logique de planification.

Pour franchir ce cap, le « Green Deal » devrait assumer une compréhension et une ambition systémiques des enjeux et aller au-delà d'un simple effort d'investissement en faveur des activités dites « vertes ». Cela nécessiterait une mise en cohérence, autour d'orientations stratégiques, des différents champs de l'action publique européenne : la politique commerciale et la politique environnementale de l'UE pourront-elles demain marcher de concert, ce qui supposerait une forme de subordination des logiques marchandes, dont on mesure qu'elles ne parviennent plus à garantir la prospérité, aux logiques de durabilité ? L'accord récent au Conseil sur le règlement établissant le mécanisme d'ajustement carbone aux frontières (MACF), élément clé du paquet « Ajustement à l'objectif 55 », pourrait inviter à l'optimisme. Les menaces qui pèsent sur la mesure de la loi Climat qui interdit les vols intérieurs quand existe une alternative ferroviaire en moins de 2 heures 30, moins. En tout état de cause, une planification *nationale* aurait nécessairement à « faire avec » ce contexte européen.

Une articulation avec les territoires à construire

Symétriquement, la construction de politiques résilientes, adaptées aux ressources et aux vulnérabilités des différents territoires, ne peut aujourd'hui pas être pilotée au seul niveau national. Elle doit reposer également sur l'échelon local, plus apte à identifier les multiples dimensions des insoutenabilités rencontrées par les acteurs (individus, entreprises,

¹ Cf. la persistance de politiques industrielles, plus ou moins explicites, dans de nombreux secteurs, et les projets importants d'intérêt européen commun (PIIEC) qui permettent l'investissement public dans des secteurs concurrentiels.

associations, etc.), les arbitrages à effectuer (pour attirer de nouvelles activités économiques, installer des éoliennes ou mettre en place des zones à faibles émissions, etc.) et les réponses disponibles pour faire face aux crises. La crise sanitaire a pu attester de l'asymétrie des chocs sur les territoires et du besoin d'adapter, dans un mouvement de va-et-vient, diagnostics et anticipations aux échelles pertinentes¹. Une planification repensée devrait, d'une part, être alimentée par les initiatives et les expertises locales, d'autre part, comporter des déclinaisons ou des stratégies, régionales co-construites (voir Chapitre 8). Contre la tentation du contrôle et de l'hyper-réglementation, elle privilégierait, à l'instar de la norme juridique internationale et communautaire, des objectifs de résultats et des garanties de processus, laissant une certaine souplesse dans les moyens mis en œuvre et capacités d'ajustement *in itinere*.

Une technocratie à éviter

Planifier, c'est faire converger vers une certaine vision de l'intérêt général des parties prenantes d'horizons variés. La concertation est à ce titre inhérente à l'activité de planification. Ainsi, placé auprès du président du Conseil, le commissaire général du Plan animait notamment les travaux de plusieurs « commissions de modernisation », consacrées aux différentes ressources (houillères, électricité, carburants, main-d'œuvre, etc.) et aux différents secteurs d'activité (construction, automobile, textile, etc.), et réunissant divers acteurs (patronaux, syndicaux, administratifs) et des experts ou des « personnalités qualifiées ». Jean Monnet s'enorgueillissait ainsi que « plus de mille Français de toutes origines » aient participé à ce travail collectif qu'était le premier Plan.

Cette expérience serait cependant difficilement répliquable à l'identique aujourd'hui tant pour des raisons de structuration des acteurs sociaux et économiques que de légitimité. Comment la puissance publique, dont l'action elle-même fait l'objet d'une défiance caractérisée (voir Chapitre 2), pourrait-elle parvenir à faire converger des interlocuteurs aujourd'hui plus divers et plus atomisés autour d'une vision commune de l'avenir, et faire en sorte que cette vision soit suffisamment partagée pour les engager à agir efficacement pour la faire advenir ?

Négliger cet enjeu, et considérer qu'un consensus d'experts suffirait à définir la « bonne » orientation d'un plan, conduirait inmanquablement à s'exposer au rejet de la démarche qui serait légitimement jugé comme « technocratique ». Un tel reproche était déjà formulé à l'époque des plans quinquennaux : il serait aujourd'hui fatal à toute tentative de réédition de la démarche. Il impose donc une réflexion sur les modalités démocratiques qui devrait

¹ Voir la séance 3 « [Faire face aux crises : les politiques publiques de l'espace au prisme des soutenabilités](#) » du cycle 2 du séminaire « Soutenabilités » (13 octobre 2021).

l'accompagner et les nouvelles alliances à construire avec les citoyens et les territoires (voir Chapitre 7).

2.3. Un horizon à réinventer

L'articulation d'objectifs collectifs et d'objectifs individuels dans une vision partagée

« Le plan embrasse l'ensemble, fixe les objectifs, établit une hiérarchie des urgences et des importances, introduit parmi les responsables et même dans l'esprit public le sens de ce qui est global, ordonné et continu, compense l'inconvénient de la liberté sans en perdre l'avantage¹. »

Historiquement tournés vers l'industrie et la croissance, les Plans des Trente Glorieuses, « cadres des programmes d'investissement et instruments d'orientation de l'expansion économique et du progrès social² », sont cependant moins caricaturalement productivistes que l'image que l'on s'en fait communément. Plans « de développement économique et social » depuis le début des années 1960 et non plus seulement d'« équipement et de modernisation », ils fixaient bien sûr des objectifs de croissance mais invitaient aussi à articuler les objectifs qui concernent le pays dans son ensemble (« survie, progrès, solidarité, rayonnement ») et les objectifs susceptibles de bénéficier aux individus (« réduction de la durée, de la pénibilité et des risques du travail, accroissement de la consommation, développement des services publics »).

Le quatrième Plan plaidait ainsi pour favoriser les « équipements collectifs » aux dépens de la « société de consommation » et défendait une « idée moins partielle de l'homme³ ». Le cinquième Plan, qui lui a succédé en 1966, promouvait pour sa part un « progrès économique durable et sain », comprenant une politique des revenus et des objectifs élevés en matière de conditions de vie – et intégrant les indicateurs associés :

« C'est notamment sous l'impulsion de Jacques Delors, chef du service des affaires sociales de 1962 à 1969, que le Plan s'est efforcé d'intégrer dans ses travaux les mesures de la "qualité" de la vie, et non pas seulement les quantités produites, pour qu'elles puissent avoir le même poids, la même réalité, la même lisibilité dans les débats que les aspects strictement économiques⁴. »

¹ Charles de Gaulle, Allocution radiotélévisée, 8 mai 1961 cité in Bauchard P. (1963), *La Mystique du Plan. Les menaces de la prospérité* (1963), Paris, Arthaud.

² Article 1 de la Loi du 4 août 1962 portant approbation du Plan.

³ France Stratégie (2016), « [Le quatrième Plan de développement économique et social](#) », 12 février.

⁴ Agacinski D., Bueb J., Faure A. *et al.* (2020), « [La planification : idée d'hier ou piste pour demain ?](#) », *op. cit.*

Aujourd'hui ce sont les défis de la transition et les efforts qu'ils supposent qui donneraient un objet évident à une nouvelle approche planificatrice. Mais comme hier, il s'agirait d'articuler objectifs collectifs et individuels, et comme hier, d'orienter expansion économique et progrès social en intégrant des contraintes majeures et des ressources limitées. Un exercice de planification renouvelé aurait ainsi à mettre en cohérence des enjeux et des contraintes écologiques avec les enjeux et les contraintes de nos autres préférences collectives, en matière de justice sociale et territoriale notamment, traduits dans des indicateurs idoines¹.

Il s'agirait de tenter de donner corps aux principes consacrés par la constitution, et plus spécifiquement par la Charte de l'environnement. Un plan, déclinant une Stratégie nationale de long terme, aurait ainsi aujourd'hui à « concilier la protection et la mise en valeur de l'environnement, le développement économique et le progrès social » et viserait à construire de nouvelles alliances avec les entreprises mais aussi avec les citoyens et avec les territoires. Ses objectifs pourraient se construire autour des ODD, référence aujourd'hui incontournable et largement partagée des soutenabilités. Son périmètre exact serait à préciser dans le cadre de son élaboration démocratique. Nécessairement large, il pourrait s'articuler autour de l'impératif de décarbonation, dont la nature vitale, mais aussi l'horizon chiffré, daté et partagé justifie qu'il en constitue le socle, sans exclusive ni priorisation sur les autres objectifs, environnementaux et sociaux, de soutenabilité. Consommer, produire et travailler, se déplacer, se loger, se nourrir², s'éduquer, se soigner pourraient en constituer les principales thématiques, par nature transversales et interministérielles.

Aligner besoins, ressources et financement dans un contexte contraint

Les besoins de l'économie de guerre et les pénuries de la sortie de guerre sont à l'origine de démarches de planification, destinées à atteindre la meilleure allocation des ressources disponibles dans un contexte imposant « une gestion normative sous contrainte » (voir Chapitre 4). Ce sont aujourd'hui les limites planétaires qui en fournissent le cadrage. De même que le plan d'après-guerre avait vocation à hiérarchiser les investissements productifs en fonction de la pénurie de ressources disponibles à l'époque, de même un plan contemporain devrait optimiser un usage sobre des ressources dont la consommation excessive entraîne des risques majeurs à moyen terme (voir Chapitre 1)³.

¹ La Suède s'est, par exemple, fixé, en 1999, seize objectifs de qualité de l'environnement (OQE) de long terme en matière d'environnement (climat, biodiversité, couche d'ozone) permettant de décliner des programmes d'actions structurant les décisions publiques avec succès. Le pays affiche ainsi des performances écologiques bien supérieures à celles des autres pays européens.

² Ces cinq premiers items correspondent à l'organisation de la réflexion de la Convention citoyenne pour le climat.

³ L'actualité récente conduit cependant à ne pas exclure l'éventualité d'un conflit armé du « champ des possibles » à prendre en compte dans l'exercice de planification. Ainsi, alors que les céréales bloquées dans les ports ukrainiens et russes font s'envoler les cours mondiaux du blé, certains acteurs préconisent

Pour programmer les transformations vers un modèle soutenable, c'est aussi la ressource financière (publique et privée) qu'il s'agit d'allouer prioritairement (voire exclusivement) aux projets qui répondent à ces impératifs de sobriété que les marchés financiers ne prennent pas spontanément en charge – le rapport *Banking on Climate Chaos* (2022)¹ révèle ainsi que les cinq principales banques françaises sont les plus grands financeurs européens de pétrole, gaz et charbon².

Une Stratégie nationale d'ensemble ne devrait pas se contenter d'ordonner, en fonction de priorités collectives, les investissements financiers. La recherche de la soutenabilité, encore une fois comprise comme une vision globale, emporte avec elle d'autres formes d'investissement et de transformation, en termes d'emplois et de compétences, d'usage des technologies (notamment numériques), d'aménagement de l'espace et des territoires, etc., qui ne peuvent spontanément émerger de façon coordonnée et qui devraient fournir la matière d'une nouvelle planification.

Planifier nécessite donc de concevoir les modalités d'entraînement des acteurs au service des objectifs fixés. À commencer par les acteurs de ce qui est parfois appelé l'« économie des besoins » et qui comprend la production de services publics dans les domaines de l'éducation, de la santé, du logement, des transports, de l'aide sociale et de la vie urbaine, etc., par le secteur public mais aussi par l'économie sociale et solidaire, et par certaines entreprises privées dans un cadre régulé par la puissance publique. Mais aussi des entreprises de l'économie marchande dont les intérêts bien compris, la volonté de répondre aux pressions des opinions et d'anticiper des effets des bouleversements environnementaux sur leurs chaînes de production peuvent les conduire à accompagner la transition.

Plusieurs outils sont mobilisables à cet effet. Certes les leviers à la disposition d'une puissance publique désireuse de projeter son action dans le long terme, en coordination avec le secteur privé, ont évolué : ils se sont diversifiés, au gré d'une technicisation croissante des instruments, et certains ont également perdu de leur efficacité, notamment sous l'effet de la mondialisation. La gamme demeure cependant assez vaste : programmation d'investissements publics et stimulation de l'investissement privé, modulation de la fiscalité, conditionnalité des aides publiques, commande publique, prise de participation de l'État dans les entreprises relevant d'intérêts stratégiques, intervention sur les prix (définition d'une trajectoire de prix du carbone par exemple), taxonomie, édicton de normes évolutives, programmation de la recherche, organisation des

d'accroître la production européenne afin de limiter les risques de pénuries alimentaires mondiales. Il apparaîtrait également pertinent de prioriser l'usage de ces céréales entre alimentation humaine, alimentation animale et production de biocarburants. Un tel choix, éminemment stratégique, réorientant sur le moyen terme le fonctionnement de notre système alimentaire pour répondre à une tension de court terme, pourrait relever des missions du « Plan ».

¹ *Banking on Climate Chaos: Fossil Fuel Finance Report*, mars 2022.

² Grandjean A. et Lefournier J. (2021), *L'illusion de la finance verte*, Ivry-sur-Seine, Les Éditions de l'Atelier.

régulations sectorielles, adaptation de l'appareil de formation et organisation des reconversions, contrats négociés, etc.¹

3. Les temporalités d'une planification renouvelée

3.1. La mise en cohérence des instruments d'action

Le principal apport de la logique planificatrice résiderait dès lors dans la mise en cohérence de l'usage de ces instruments de projection et d'orientation (souvent déjà mobilisés de façon éparse à l'heure actuelle) : cohérence entre les objectifs des différents secteurs de l'action publique, mais aussi cohérence dans le temps, nécessaire au crédit de cette action publique, souvent soumise à des aléas de court terme. De ce point de vue, un plan, ou une Stratégie nationale, dans sa dimension de « projet de société » aurait vocation à donner un sens intégré à des politiques qui, aujourd'hui, apparaissent trop souvent comme obéissant à des logiques et à des intérêts sectoriels, sans que l'on perçoive à quels objectifs communs et transversaux elles contribuent. Cette mise en cohérence est indissociable d'une réflexion portant d'une part sur les indicateurs et les modèles à retenir pour traduire les objectifs transversaux (voir Chapitre 5), d'autre part sur les temporalités de l'action publique, que la formalisation d'un processus de planification aurait l'avantage de préciser et d'imposer.

3.2. Dépassement de l'urgence et retour à la normale

Par essence, l'urgence n'est pas planifiable. Mais la planification peut contribuer à « réguler l'urgence » au moins à double titre. D'abord, sans avoir la naïveté de penser pouvoir l'éviter tout à fait, on peut espérer que la contrainte et le cadrage qu'elle poserait limiteraient la gestion à courte vue « d'urgences » du quotidien – urgences parfois relatives, ou gérées par des visions trop court-termistes, et qui conduisent trop souvent au bricolage de réponses généralement insoutenables.

Plus essentiellement, une planification soutenable devrait prévoir des modalités de « retour à la normale » post-crise. Ces dernières pouvant impliquer, ou non, des ajustements des objectifs de moyens et long terme de la stratégie.

Les questions ouvertes par la gestion de la crise Covid fournissent à cet égard matière à réflexion. Faut-il nécessairement dans de telles situations chercher à sauver tous les acteurs économiques, « quoi qu'il en coûte » et – ensuite seulement – se poser la question des réorientations qui rendraient notre système productif compatible avec des impératifs

¹ Asseh B. et Potier F. (2021), « Balance ton #plan ! », *op. cit.*

de soutenabilités¹ ? De quelles ressources disposerait alors un État qui aurait déjà utilisé tout son crédit, à tous les sens du terme, dans le sauvetage indifférencié de l'économie « d'avant » ? Un plan capable de se réorienter permettrait à l'inverse de « profiter » de l'urgence dans laquelle se trouvent les acteurs pour leur imposer de profonds changements, à l'instar du soutien que l'État leur apportera pour adopter des trajectoires compatibles avec les engagements environnementaux du pays. C'est ce type de raisonnement qui a poussé le gouvernement français à assortir son plan d'aide à Air France d'une recommandation d'abandon des liaisons intérieures remplaçables par un trajet en train d'une durée inférieure à 2 h 30 et qu'une planification plus globale, de transition, pourrait permettre d'étendre à d'autres secteurs d'activité afin de construire une articulation durable entre soutiens financiers publics à l'économie et impératifs environnementaux et sociaux.

Il reviendrait alors à une telle Stratégie nationale la responsabilité de prendre en charge les conséquences économiques et sociales de cette réorientation, qui seraient inévitablement lourdes à court voire moyen terme, dans un pays où de nombreux travailleurs et d'importants territoires vivent encore d'activités fortement émettrices de gaz à effet de serre, qui sont amenées à décroître. « Prendre en charge » signifierait ici anticiper et accompagner le ralentissement, voire l'arrêt de certains secteurs – en anticipant notamment ses effets sur l'emploi et l'activité et les accompagnements à enclencher, favoriser le développement d'autres, et orienter toute l'action publique vers la réallocation des ressources et la reconversion des personnes de manière à assurer la transition vers un modèle de développement plus soutenable.

4. Un nouvel objet démocratique : la « Stratégie nationale »

4.1. Une force contraignante ?

Si l'on veut que qu'un engagement définisse efficacement et de façon transversale le cadre de l'action publique sur une période donnée et prévienne les risques d'incohérence des politiques publiques, si l'on veut qu'il dispose de la puissance normative qui manque aux dispositifs actuels, il faudrait imaginer un objet juridique spécifique et inédit, qui devrait être pris en compte, au moins comme une « ardente obligation² », dans l'élaboration des lois ordinaires, des lois de finances, des contrats passés par l'État avec ses opérateurs et avec

¹ Pour une défense de ce point de vue, en faveur d'une intervention séquentielle, d'abord indistincte, puis sélective, voir Pisani-Ferry J. (2020), « [Building a post-pandemic world will not be easy](#) », *Project Syndicate*, 30 avril.

² Selon l'expression du général de Gaulle à propos du Plan.

les collectivités locales – dont il faudrait revoir la temporalité pour l'accorder avec celle de ces périodes d'engagements – et dans l'action des collectivités elles-mêmes.

Une solution, parmi d'autres, serait d'annexer le programme de la Stratégie à un texte législatif, une loi de programmation quinquennale – à l'instar des anciennes « lois de Plan ». Cette loi de programmation préciserait les objectifs à atteindre – à vingt, trente ans, dont ceux définis dans le respect de nos engagements internationaux – de nature à la fois environnementale, économique et sociale pour décliner cette Stratégie nationale conformément aux principes fixés par ailleurs par une loi organique (voir Chapitre 8). Le vote de cette loi de « programmation » serait précédé d'une large phase de consultation (voir Chapitre 7), articulée avec le débat parlementaire. Ainsi, dès son élection, toute nouvelle majorité pourrait, selon une logique de contrat de législature, présenter un programme sur cinq ans qui fournirait le cadre politique de la Stratégie nationale. On pourrait ensuite prévoir une présentation annuelle par le Premier ministre devant le Parlement de l'état d'avancement de cette Stratégie et des éventuels ajustements proposés¹.

On voit bien l'ampleur du défi et la complexité des enjeux institutionnels et démocratiques qu'une telle ambition soulèverait et qui nécessiterait la reconfiguration de la « machinerie » politico-administrative (Chapitre 8).

4.2. Une réflexion sur notre contrat social

En résumé, une nouvelle ambition planificatrice traduite dans une Stratégie nationale devrait :

- s'inscrire dans un récit à même d'embarquer acteurs publics et privés, citoyens et acteurs de la société civile ;
- donner un cadre d'ensemble aux démarches déjà engagées en matière de programmation pluriannuelle des politiques publiques (comme les Programmes d'investissements d'avenir ou le plan « France 2030 ») ;
- être un cadre suffisamment engageant pour orienter les choix budgétaires et l'élaboration des stratégies sectorielles tout en constituant une référence pour les stratégies territoriales – ce qui suppose un positionnement assez haut dans la hiérarchie des normes, et peut-être un ancrage constitutionnel ;

¹ Dans sa tribune du 19 avril 2022 dans *Le Nouvel Obs*, « [Crises démocratique et écologique : "Il faut retrouver le sens du long terme"](#) », Sébastien Treyer estime que le débat, incluant les différentes composantes sociétales, sociales et politiques, la société civile et les corps constitués, devra commencer dès début 2023, et s'étaler sur au moins un an, afin de concevoir des réformes institutionnelles dont la mise en œuvre couvrirait probablement l'ensemble du quinquennat.

- demeurer un document politique, plus que technocratique, co-construit avec le monde économique et la société civile dans un esprit d'engagement et de co-responsabilité ;
- viser à la mise en cohérence de moyens d'action de la puissance publique souvent mobilisés un par un à l'heure actuelle ;
- orienter les arbitrages budgétaires annuels au regard de leur capacité à respecter la trajectoire définie sur plusieurs années ;
- fixer des objectifs de résultats et des garanties de processus, laissant une certaine souplesse dans les moyens mis en œuvre et capacité d'ajustement *in itinere*.

L'ambition démocratique de la planification suppose, d'abord, de définir collectivement des objectifs précis. « Planifier, c'est choisir, et choisir sur le long terme¹. » L'exercice repose sur la recherche d'un accord sur la définition de besoins prioritaires et de services essentiels, justifiant qu'on y consacre des ressources communes (financières, humaines ou autres) et permettant que se tienne un débat de fond sur les priorités publiques et leurs traductions concrètes : quel effort pour la petite enfance ou pour la jeunesse ? Quels arbitrages entre, par exemple, niveau des retraites et soins aux séniors ? Quels objectifs en termes d'équilibres territoriaux de long terme, etc.² ?

Il s'agirait aussi – et la tâche serait plus ardue – d'identifier certaines activités « insoutenables », au regard de critères de bien-être, d'équilibre social, économique ou territorial, qu'il conviendrait alors de faire décroître ou croître autrement de façon concertée³. La disposition des acteurs privés (individus ou entreprises) à accepter les contraintes lourdes que représenterait une transition écologique et sociale globale serait peut-être renforcée si les restrictions, les interdictions, les normes ou les taxes étaient décidées à l'issue d'un processus consultatif aussi large et approfondi que possible.

La planification peut ainsi être l'occasion d'une réflexion plus large autour de notre contrat social, amenant à questionner les priorités assignées à notre appareil productif, les choix stratégiques qui entraînent autonomie ou dépendance, la distinction entre ce qui peut être laissé aux multiples « logiques du marché » et ce qui mérite d'en être, plus ou moins, écarté, soit sous la forme de services directement pris en charge par la puissance publique, soit sous la forme de marchés plus étroitement régulés à l'échelle nationale ou européenne, par exemple autour de normes dictées par des objectifs de prévention des risques, soit encore par la mise en place d'outils stratégiques « souverains ».

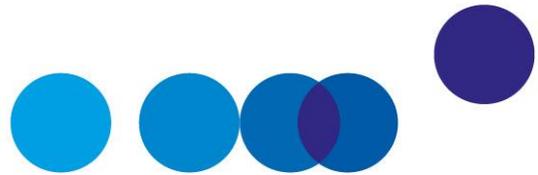
¹ Asseh B. et Potier F. (2021), « Balance ton #plan ! », *op. cit.*

² Par exemple, la Nouvelle-Zélande a fait de la santé mentale un objectif prioritaire de son budget.

³ On pourrait ainsi subventionner plus particulièrement les innovations qui permettent d'améliorer les conditions de travail dans les métiers les plus pénibles (et appelés à croître, comme le *care*).



Derrière la planification du long terme se profile donc une réflexion fondamentale sur les voies et moyens d'élaboration, de recueil et de traduction politique des préférences collectives. S'inscrivant dans un récit à même d'embarquer acteurs publics et privés, citoyens et acteurs de la société civile, une telle Stratégie serait susceptible de constituer un nouvel objet démocratique, impliquant une revitalisation de la relation entre les citoyens et leurs représentants. Les modalités de son élaboration pourraient en effet donner l'occasion d'articuler participation citoyenne, consultation des parties prenantes et décision politique dans un « *continuum* délibératif » renouvelé.



CHAPITRE 7

DÉLIBÉRER DU LONG TERME

Plusieurs expériences récentes, nombreuses et de qualité, de participation ou de délibération citoyenne en amont des décisions politiques ont cherché à surmonter la défiance qui fragilise et délégitime l'action publique. Elles se sont toutefois, en particulier au niveau national, souvent heurtées au même écueil : leur « branchement » insatisfaisant dans le circuit de la décision politique et de la mise en œuvre de l'action publique.

L'élaboration d'orientations et de cadrages de moyen-long terme, puis la détermination des conditions de leur mise en œuvre, et le cas échéant les réorientations ou les ajustements nécessaires, sont certes complexes dans ce contexte. Mais elles pourraient aussi être l'occasion de réaliser ce « maillon supplémentaire dans la chaîne de construction et de mise en œuvre des politiques publiques¹ » qui fait encore défaut.

Plus généralement, cela pourrait constituer le socle d'un renouvellement et d'un approfondissement démocratique reposant sur une « continuité délibérative », articulant participation des citoyens, association des corps intermédiaires et fonctionnement de la démocratie représentative. L'enjeu est double :

- garantir l'acceptabilité mais surtout la légitimité des décisions en tendant vers une forme de « soutenabilité démocratique ». Celle-ci repose notamment sur la capacité de l'État (dont c'est la responsabilité) et de ses institutions d'assurer les conditions d'une expression et d'une mise en débat des préférences collectives et des besoins communs susceptibles d'entraîner une réorientation de notre modèle de développement et de mettre en œuvre – en particulier dans le cadre d'une planification renouvelée – les orientations qui résultent de l'expression de ces préférences ;
- améliorer la qualité des politiques publiques par des processus de débats et délibérations associant l'ensemble des parties prenantes et reposant sur des méthodes et une temporalité adéquates.

¹ Marc Fesneau, ministre chargé des Relations avec le Parlement et de la Participation citoyenne, [juillet 2021](#).

Encadré 22 – Définitions

Par « participation » on entend ici une démarche d'implication effective de citoyens dans la fabrique de l'action publique. Elle peut intervenir en amont, en déclencheur ou en aval de la décision d'agir, au cours de l'élaboration des projets et du plan et/ou pour discuter des modalités de mises en œuvre et/ou pour contribuer à leur évaluation – et le cas échéant leur évolution. Il peut donc s'agir :

- de contribuer à la fabrique d'une action publique, notamment en la mettant « à l'agenda » de la décision et de la planification ;
- de contribuer à l'établissement d'un diagnostic en amont d'un projet ;
- de débattre autour des enjeux d'un projet ou d'une décision ;
- d'apporter des éclairages pour en améliorer la mise en œuvre ;
- d'évaluer le projet.

Elle peut prendre la forme de consultations, de concertations ou de formes de coproductions, plus ou moins collectives et impliquant ou non des phases de débats contradictoires. Elle peut associer des citoyens « en tant que citoyens » et/ou des personnes concernées à un titre ou un autre et/ou des collectifs constitués (associations, etc.). Elle implique un retour du décideur sur les enseignements tirés de ces échanges. N. B. : en matière de soutenabilité environnementale, la participation est une obligation constitutionnelle, l'article 7 de la Charte de l'environnement de 2004 dispose que « toute personne a droit (...) de participer à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement ».

On appelle « délibération » le débat et l'examen d'une question qui précèdent une décision au sein d'une assemblée, d'un conseil, d'une instance décisionnelle, etc. Elle permet une confrontation des points de vue dans le but de trancher un problème ou un choix difficile. Si des formes de participation citoyenne peuvent être délibératives, les institutions « délibérantes » par excellence sont les assemblées élues au premier rang desquelles le Parlement, qui débat puis vote. Au cœur de l'idée délibérative, il y a la recherche collaborative et argumentative d'une décision commune et consensuelle au moyen de l'échange d'arguments (alimentés par de l'information, de l'expertise, de la connaissance également accessible). Les dissensus demeurant à l'issue d'un tel processus sont tranchés par des votes. Grâce à la délibération, « même si la discussion n'a pas permis [ou seulement marginalement] de faire évoluer les positions initiales, les décideurs seront toutefois plus informés. Ils auront pris connaissance des positions en présence – notamment de celles qui demeurent minoritaires¹ ».

¹ Girard C., Guéranger D., Manin B. et Urfalino P. (2013), « Interview de Clément Viktorovitch – Délibération et démocratie : le Parlement est-il un lieu de délibération ? », *Millénaire* 3, 11 octobre.

De nombreuses propositions de nouvelles instances ou de nouvelles formes d'associations des citoyens existent aujourd'hui dans le débat public. Des expériences sont menées depuis de nombreuses années au niveau local et plus récemment au niveau national également. Il ne s'agit pas ici d'en faire une présentation exhaustive ni de les expertiser une à une mais de s'en inspirer pour imaginer une « continuité délibérative » susceptible d'accompagner la fabrique d'une action publique soutenable.

1. Construire un « continuum délibératif »

1.1. La participation au secours de la représentation ?

Si la crise de la démocratie représentative, dont nous avons exposé plus haut les symptômes (voir Chapitre 2), n'est en rien un phénomène franco-français, elle prend dans notre pays des formes spécifiques auxquelles la nature si particulière de la V^e République n'est sans doute pas étrangère. Il n'est pas question ici de dresser le portrait exhaustif des institutions ni d'en instruire le procès – les critiques de la « monarchie républicaine », depuis le *Coup d'État permanent*¹ jusqu'aux appels fréquemment renouvelés à l'adoption d'une VI^e République, constituent une bibliographie de plusieurs dizaines de milliers de pages qui débordent de très loin le cadre de cette réflexion sur les soutenabilités.

Notons toutefois que, pour nombre de commentateurs, « [l]e mouvement de défiance a été accéléré en France du fait d'une verticalité plus importante aussi bien dans la relation entre les citoyens et les institutions, que dans la prise de décision et le fonctionnement des institutions² ». On le sait, outre le rare recours à la consultation directe des Français par l'État³, sont régulièrement questionnés l'équilibre des pouvoirs, entre le Parlement et l'exécutif d'une part, au sein des deux branches de l'exécutif d'autre part. Côté exécutif, le quinquennat et « l'inversion du calendrier », ont encore renforcé la très grande concentration du pouvoir et sa verticalité permises par la Constitution. Symétriquement, la capacité du Parlement à « bien écrire » la loi et à contrôler son exécution est affaiblie, et

¹ Mitterrand F. (1964), *Le Coup d'État permanent*, Paris, Plon.

² Audition de Yann Algan le 6 mai 2021, cité in Assemblée nationale (2022), *Rapport d'information sur les modalités d'organisation de la vie démocratique*, rapport n° 4987 présenté Rupin P. et Schellenberger R., février, p. 12. Le rapport des Français à cette verticalité demeure toutefois ambivalent : près de 40 % pensent qu'une meilleure façon de gouverner serait d'avoir à la tête du pays « un homme fort qui n'a pas à se préoccuper du Parlement ou des élections », 27 % à dire vouloir « que ce soit l'armée qui dirige le pays » et 68 % à réclamer « une bonne dose d'autorité et d'ordre ». Dans le même ordre d'idée, 47 % des sondés répondent qu'il vaudrait mieux « moins de démocratie mais plus d'efficacité ». Cevipof (2022), *Baromètre de la confiance politique – Vague 13*, janvier.

³ Quatre référendums seulement depuis trente-cinq ans, aucune utilisation de l'article 11 pour trancher un sujet « de politique économique ou sociale de la Nation et aux services publics qui y concourent », verrouillage du référendum d'initiative populaire.

souvent pointée comme insuffisante et source d'imperfections dans la fabrique de politiques publiques.

Les réformes institutionnelles récentes, visant à moderniser la démocratie (limitation du cumul des mandats, etc.) n'ont pas significativement transformé ces déséquilibres fondamentaux.

Un Parlement qui n'a pas toujours les moyens... de « parlementer »

Les dernières tentatives de réforme institutionnelle, formalisées dans les textes déposés à l'Assemblée nationale en 2018 puis en août 2019, et depuis intégrées dans d'autres textes ou ajournées¹, traduisent, en creux, ces déséquilibres. Moins de parlementaires, une dose de proportionnelle, un développement de la participation citoyenne (rénovation du RIP, réforme du CESE, extension du champ du référendum), une saisine du Conseil constitutionnel facilitée, des possibilités d'expérimentation locales et de différenciation accrues, et une transformation de la procédure législative² devaient en effet permettre de faire de la V^e République « une démocratie plus représentative, responsable et efficace ». Plus verte aussi : c'était l'objet de la tentative de renforcer la constitutionnalisation de la protection de l'environnement. Indépendamment de leur devenir, les mesures incluses dans ces différents textes sont, en miroir, révélatrices des défis posés par les institutions elles-mêmes – et plus souvent encore par la pratique institutionnelle.

Force est de constater que, du point de vue du contrôle de l'action du gouvernement comme de l'élaboration de la loi, les instruments du « parlementarisme rationalisé » ne permettent pas toujours aujourd'hui d'atteindre les conditions de responsabilité et d'efficacité nécessaires à la conception et la mise en œuvre de politiques « soutenables ».

Côté contrôle, « l'ensemble des moyens, juridiques ou non, mis en œuvre par les assemblées pour amener le gouvernement à s'expliquer sur les choix qu'il propose, l'adéquation des moyens affectés aux fins qu'il dit poursuivre, le mode d'emploi des fonds qui lui sont accordés par les assemblées, l'examen du fonctionnement des services publics qu'il dirige, les anomalies ou les dysfonctionnements dont ils peuvent être le théâtre et qui justifieraient des investigations particulières, les conditions dans lesquelles il met en œuvre la législation³ » paraît souvent insuffisant.

¹ Ainsi de l'inscription du principe de préservation de l'environnement à l'article 1 de la Constitution, d'abord prévue dans le projet de loi constitutionnelle de 2019 puis reprise – suite à la Convention citoyenne pour le climat – par le projet de loi constitutionnelle de janvier 2021, qui sera finalement abandonnée faute d'accord entre l'Assemblée nationale et le Sénat.

² Ces derniers éléments ne figurant pas dans les textes déposés en 2019.

³ Delcamp A. (2010), « [La perception du contrôle parlementaire. Comment le rendre plus attractif ?](#) », *Pouvoirs*, 134(3), p. 109-122, ici p. 111.

Côté législatif, les procédures d'adoption des textes imposent des processus et des calendriers d'élaboration des textes parfois préjudiciables à leur qualité, à leur cohérence et même à leur légitimité – quand le Parlement se voit cantonné à un rôle de chambre d'enregistrement par manque de temps, par difficulté d'appropriation de la matière technique, ou par faible possibilité d'intégrer les apports des parties prenantes et/ou d'inscrire ses délibérations dans le cadre d'un débat public permettant d'en partager les enjeux avec les citoyens. Le travail parlementaire est soumis à des injonctions calendaires incompatibles avec la multiplication des textes à traiter, le recours croissant aux procédures accélérées, ordonnances et sessions extraordinaires, qui rendent caducs un fonctionnement et une temporalité normaux et posent la question de la qualité du travail parlementaire. Cette situation limite les capacités de contrôle et d'expertise du Parlement, voire la constitution de cette expertise elle-même, pourtant nécessaire à une décision éclairée en phase avec les enjeux de long terme.

Le cas du processus d'adoption du PLFSS, qui a fait l'objet d'un rapport récent du HCFiPS, en fournit une bonne illustration¹. Si le débat annuel des lois de financement de la sécurité sociale (LFSS) est un « apport essentiel au pilotage de la sécurité sociale² » et peut être considéré comme un progrès, dans la mesure où il permet à l'opposition de s'exprimer et oblige le gouvernement à être plus transparent sur la politique qu'il mène³. Partenaires sociaux comme parlementaires contestent un processus d'élaboration qui en limite la portée démocratique (Encadré 23).

Encadré 23 – Le PLFSS, un processus faiblement porteur de sens⁴

Les travaux sur les lois de financement sont effectués très tardivement au regard des arbitrages structurels désormais effectués dans le cadre des engagements européens au premier semestre de l'année.

Les conseils et conseils d'administration des caisses disposent théoriquement de sept jours pour émettre un avis sur les projets de loi (ce délai est en pratique plutôt de cinq jours, et a même été réduit à trois jours pour le PLFSS pour 2020) ; l'Assemblée nationale, saisie au plus tard le 15 octobre, commence ses débats sur la loi de financement environ huit jours après la saisine.

¹ HCFiPS (2019), *Les lois de financement de la Sécurité sociale - Bilan et perspectives*, mai.

² *Ibid.*

³ France Stratégie (2021), « Quels enjeux pour une protection sociale soutenable ? », *Les Cahiers de soutenabilités*, n° 1, novembre.

⁴ HCFiPS (2019), *Les lois de financement de la Sécurité sociale - Bilan et perspectives*, *op. cit.*

Ces délais rendent très difficiles :

- pour les partenaires sociaux, l'élaboration d'un avis, *a fortiori* motivé : cet avis n'est de toute façon pas utilisable par le gouvernement, compte tenu des contraintes organiques et du calendrier de travail avec le Conseil d'État ;
- pour les députés, un examen précis du projet et, *a fortiori*, une quelconque appropriation de la documentation associée. Il en est notamment ainsi pour les programmes de qualité et d'efficience (PQE) qui ne peuvent être réellement mobilisés alors qu'ils visent à donner du sens à l'exercice, en fournissant, dans une logique objectifs-résultats, une vision stratégique sur chacune des branches et une mesure d'ensemble des impacts des politiques menées ;
- cette difficulté a récemment conduit l'Assemblée nationale à mettre en place des « Printemps de l'évaluation » qui, à ce stade, ne mobilisent pas l'information produite dans le cadre du PLFSS.

Par ailleurs, les propositions émanant des partenaires sociaux sont réduites : seules la CNAM et la MSA élaborent un rapport « charges/produits » dans le cadre de la préparation de l'Ondam.

Plus généralement, le partage des enjeux avec les citoyens apparaît relativement lacunaire, quand bien même des efforts de pédagogie sont faits à destination du grand public (chiffres clés, portail de la sécurité sociale, etc.).

Le développement du « participationnisme » ?

Lors d'une audition au Sénat en février 2017, Rémi Lefebvre, politiste, diagnostiquait une triple crise de la représentativité : une crise de la représentativité sociale (des profils sociologiques peu représentés) ; une crise des résultats, c'est-à-dire de la représentation effective et de la défense des intérêts des citoyens ; enfin, une crise de la représentation de la société, c'est-à-dire l'échec des représentants à décrire la société et à en proposer une lecture et un discours appropriable par les citoyens¹. Le constat n'est pas nouveau et, depuis les années 1970, de nombreux observateurs, en France et ailleurs, voient dans la participation le remède pour guérir une démocratie malade, en mal de démocratisation².

¹ *Mission d'information Démocratie représentative, participative, paritaire* du Sénat, audition conjointe de MM. Loïc Blondiaux, professeur de science politique à l'université Paris I Panthéon-Sorbonne et Rémi Lefebvre, professeur de science politique à l'université Lille II, 1^{er} février 2017.

² Aldrin P. et Hubé N. (2016), « L'État participatif. Le participationnisme saisi par la pensée d'État », *Gouvernement et action publique*, 5(2), avril-juin, p. 9-29.

Très largement consensuelle, cette idée s'est traduite en actes depuis plusieurs décennies : en France, comme dans de nombreux pays de l'OCDE, depuis les années 1990, on observe l'avènement de « nouveaux principes de bon gouvernement », d'un « participationnisme d'État » reposant d'abord sur une « (auto)-injonction à la consultation des publics¹ ». Il se traduit par la multiplication des arènes et des formats participatifs, consultations ou délibération citoyennes, surtout et d'abord au niveau local puis au niveau national (Encadré 24).

Encadré 24 – Une multiplication des processus délibératifs dans les pays de l'OCDE

Partant du constat de la crise de légitimité de la décision politique et de la nécessité de l'enrichir en y associant l'apport de processus délibératifs plus larges, de nombreuses expériences sont menées en France, à l'étranger, au niveau local ou national, pour tenter de trouver des modalités d'association des citoyens au sein de « conventions citoyennes » avec des formes et des modalités différentes.

Ces conventions visent à aider à la prise de décision sur des enjeux de long terme inadaptés aux contraintes du calendrier électoral. Elles reposent aussi sur le constat que « la perception de l'état de l'opinion sur une problématique se heurte, sur le changement climatique par exemple, aux limites de l'information du public sur les conséquences des différentes stratégies possibles² ».

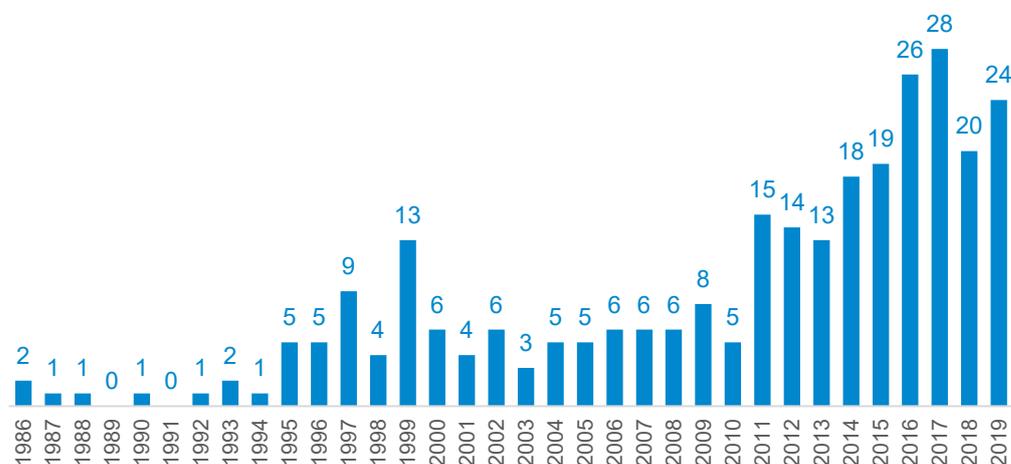
L'OCDE a recensé près de 300 processus délibératifs représentatifs dans 18 de ses pays membres entre 1986 et 2019³ (Figure 16). Elle parle d'une « vague délibérative, que l'on sent monter depuis les années 1980 » et qui « a pris de l'ampleur autour de 2010 ». Ces initiatives sont majoritairement locales (52 %), mais 30 % interviennent au niveau d'une région ou d'un État local, 15 % au niveau national ou fédéral, 3 % au niveau international. Elles portent en particulier sur des enjeux de planification urbaine, de santé, d'environnement, de planification, d'infrastructures, de services publics ou de technologies.

¹ *Ibid.*

² Prokofyeva Y., Verdier T. et Lauwerier R. (2022), « Répondre à la préoccupation climatique : le développement des assemblées citoyennes dans l'Union européenne », Fondation Jean Jaurès, 17 janvier.

³ OCDE (2020), « Participation citoyenne innovante et nouvelles institutions démocratiques. La vague délibérative », synthèse du rapport.

Figure 16 – Nombre de processus délibératifs représentatifs par année, de 1986 à octobre 2019



Note : n = 282. Les données pour les pays de l'OCDE sont basées sur 18 États membres qui l'étaient en 2019, en plus de l'Union européenne. Les processus qui s'étalent sur plusieurs années sont recensés selon l'année où ils se sont achevés (excepté pour les processus permanents).

Source : OCDE (2020), « *Participation citoyenne innovante et nouvelles institutions démocratiques. La vague délibérative* », synthèse du rapport, p. 20

Cette « vague délibérative » n'a cependant pas été en mesure de contrebalancer le sentiment des citoyens français d'être insuffisamment consultés. Ils sont ainsi à peine plus de 4 sur 10 à estimer que la démocratie fonctionne bien¹, 42 % à se prononcer en faveur d'un référendum d'initiative partagée (RIP) et surtout 70 % à considérer que la démocratie fonctionnerait mieux en France si les citoyens étaient associés de manière directe (pétitions, tirage au sort) à toutes les grandes décisions politiques²... En l'état actuel, les différents dispositifs de participation semblent donc manquer leur but et s'abîmer sur plusieurs écueils : une focalisation sur l'échelle locale, un manque de culture participative et une défiance des élites à l'égard de ces processus, qui tendent à en faire des dispositifs « sans intérêt » et un public « rare » à la représentativité sociologique et politique limitée³.

¹ Cevipof (2022), *Baromètre de la confiance politique. Vague 13*, janvier. C'est nettement moins qu'en Allemagne et au Royaume Uni (67 % ; 61 %), mais plus qu'en Italie (32 %).

² À cet égard, la relative rareté du recours au référendum (quatre seulement depuis trente-cinq ans, aucune utilisation de l'article 11 pour trancher un sujet « de politique économique ou sociale de la Nation et aux services publics qui y concourent », verrouillage du RIP, etc.) doit sans doute être soulignée.

³ Talpin J. (2013), « *La démocratie participative marginalisée par le pouvoir local* », *Savoir/Agir*, 25(3), p. 23-30.

Sentiment de promesse non tenue, soupçons d'insincérité et/ou désaccords sur la question posée, restitutions incomplètes ou absentes des résultats des consultations¹, ou manque de transparence sur les débouchés du débat ont notamment pu contribuer à la conviction partagée par 80 % des Français interrogés que les responsables politiques « ne se préoccupent pas de leur avis² » et ne leur font pas suffisamment confiance. Si la capacité de la participation à produire de l'adhésion et de la légitimation n'est pas toujours probante, c'est sans doute que bien souvent, en dépit de la sincérité des promoteurs et professionnels de la participation, « l'État participationniste » utilise ces dispositifs comme une simple « technologie gouvernementale » (au sens de Michel Foucault) parmi d'autres, portant le plus généralement sur des sujets définis en amont par le politique et limités en nombre (majoritairement en matière d'aménagement local) – une « politique de l'offre » qui passe fréquemment à côté « d'une demande citoyenne³ ».

Conçus selon des règles visant à la création de consensus, ces dispositifs sont parfois considérés comme une « modalité "dépolitisée" d'édiction des problèmes publics⁴ » qui ouvre finalement assez peu « le monopole de désignation, d'exécution et d'évaluation de la décision publique » des acteurs publics traditionnels. Victimes de « faux-semblants⁵ », ils échouent ainsi pour partie à répondre à une aspiration plus démocratique de la part des citoyens, celle d'une meilleure représentation et prise en compte de leurs intérêts et de leurs aspirations, et celle d'une moindre autonomisation de la décision politique.

Ce n'est donc pas un hasard si les propositions – dont certaines fort anciennes – de transformations institutionnelles profondes visant à reconnaître et institutionnaliser une « compétence normative » des citoyens, voire à passer au stade de « la démocratie continue⁶ » sont nombreuses : chambres « citoyennes » permanentes avec un pouvoir délibératif, assemblées primaires de citoyens (pour que les représentants soumettent leurs propositions aux citoyens de leur circonscription) ; conventions citoyennes réduites et sur des sujets précis ; « chambre du futur⁷ » ou CESE transformé en « Assemblée sociale des citoyens ». D'autres propositions se concentrent sur l'usage du référendum (référendum d'initiative citoyenne, élargissement du référendum d'initiative partagée, etc.).

¹ L'absence de mise en ligne des cahiers de doléances du Grand Débat national, par exemple, a pu être regrettée.

² Cevipof (2021), *Baromètre de la confiance politique. Vague 12*, février.

³ Rémi Lefebvre lors de son audition par la *Mission d'information Démocratie représentative, participative, paritaire*, du Sénat en février 2017.

⁴ Aldrin P. et Hubé N. (2016), « L'État participatif... », *op. cit.*, p. 23.

⁵ Blondiaux L. (2021), « De la démocratie en France. En finir avec les faux-semblants », *Esprit*, 4, avril, p. 87-99.

⁶ Rousseau D. (dir.), *La démocratie continue*, Actes du colloque de Montpellier, 2 au 4 avril 1992, Paris, LGDJ, 1995.

⁷ Voir par exemple les propositions de Bourg D. (2017), *Inventer la démocratie du XXI^e siècle. L'Assemblée citoyenne du futur*, Paris/Boulogne-Billancourt, Les Liens qui libèrent/Fondation pour la Nature et l'Homme ; Bourg D. et Whiteside K. (2009), « Pour une démocratie écologique », *La Vie des idées*, 1^{er} septembre.

D'autres encore, plus modestement, appellent à un renforcement et une amélioration du recours à des dispositifs plus ponctuels : assemblées citoyennes sur le modèle de la Convention citoyenne pour le climat, « forums de l'avenir », jury citoyens, etc. Le débat sur ces différents formats est intense, et dépasse de loin le cadre de notre réflexion. Notons simplement que ces propositions convergent pour suggérer que ce n'est sans doute pas dans la seule multiplication des dispositifs institutionnalisés de participation que la confiance peut être renouée, mais dans leur meilleure articulation avec la prise de décision politique et le renforcement de leur dimension proprement délibérative.

1.2. Un « continuum délibératif », quels objectifs ?

De la participation citoyenne, y compris dans des formats proprement délibératifs, nul ne devrait attendre de miracles. « La délibération citoyenne ne garantit pas contre les jacqueries mais elle permet une décision législative mieux mûrie et par là mieux acceptée¹. » Il s'agit d'abord de répondre à un impératif démocratique – objectif de soutenabilité « en soi » et de renforcer l'effectivité de l'action publique. Trois objectifs principaux sont généralement recherchés par les processus participatifs :

- combler le fossé entre les processus de prise de décision politique et les citoyens à qui elle s'applique ;
- obtenir et rendre visibles en temps utile les perceptions et opinions de la population afin d'éviter les « angles morts » de l'administration publique ;
- améliorer la qualité des projets et préparer l'implication ultérieure de la population pour réussir la mise en œuvre en intégrant l'expertise technique et l'expertise du quotidien des citoyens (y compris l'expertise locale, par exemple pour les projets d'infrastructure)².

Dans le domaine qui nous intéresse tout particulièrement, la participation peut aussi servir de point d'appui pour accroître la soutenabilité et/ou les ambitions environnementales des politiques publiques. Les critiques adressées le 31 mars à la France par la Commission européenne au sujet de du plan stratégique national (PSN), qui doit décliner à l'échelle de la France la prochaine politique agricole commune (PAC) pour la période 2023-2027, permettent de le mesurer *a contrario*. La Commission a en effet regretté que le plan stratégique français « ne permet[te] d'accompagner que partiellement la transition écologique des secteurs agricole et forestier ». Au-delà des aspects techniques, la Commission reproche tout particulièrement à la France de ne pas avoir suffisamment tenu compte des demandes citoyennes qui ont émergé lors du débat public organisé par la

¹ Moatti S. et Timbeau X. (2021), « [Entretien avec Jean Pisani-Ferry – L'État a perdu la capacité à prendre des risques](#) », *L'Économie politique*, n° 89, février.

² Nanz P., Borggräfe J., Hassel A. et al. (2021), « [Pour une administration publique moderne en Allemagne : le pilier négligé d'un avenir démocratique et durable](#) », octobre.

Commission nationale du débat public (CNDP). C'est dans doute une première, qui confère à un débat « consultatif » une portée politique non négligeable¹.

Dans le contexte actuel, la crédibilité et l'efficacité de la participation ne pourront plus se satisfaire qu'on y fasse appel sporadiquement, sur des sujets et des périmètres restreints, à des étapes peu décisives du processus d'élaboration de l'action publique, ou dans un but purement communicationnel ou informatif. Un des défis est de faire évoluer l'action publique vers une conduite participative, de faire de la participation une composante essentielle de la délibération pensée comme un *continuum* allant de l'amont de la décision politique à la mise en œuvre de l'action publique. Dans cette perspective, et au-delà de la question particulière de la Stratégie nationale sur laquelle nous reviendrons, la participation peut intervenir à différents moments.

- *L'élaboration et le partage d'une vision commune* : il s'agit notamment d'améliorer « la capillarité » du système c'est-à-dire – selon la théorie de la démocratie sociale de Pierre Laroque – la capacité des représentants à percevoir les besoins sociaux et de les faire remonter dans le système de décision pour que le système soit réactif et adapté aux évolutions de la société.

En amont, le débat public sur les choix de société et les choix économiques qui fonderont notre système de demain relève en large partie du processus électoral et de la compétition politique qui doit en principe voir se confronter différents projets. Un dialogue citoyen institué et périodique (Conférences de dialogue², Assises, États généraux, cahiers de doléances, etc.) sur les grands enjeux de soutenabilités peuvent cependant compléter ces processus et contribuer à co-construire les récits de l'action publique et ainsi donner un sens collectif, politique, aux réformes.

- *La formulation des objectifs* : en amont des décisions structurantes, des consultations devraient permettre une problématisation délibérative, c'est-à-dire permettant de faire remonter un cadrage des questions potentiellement différent de leur formulation initiale par l'administration, les experts ou les élus. La participation à la formulation des objectifs doit permettre à l'association des citoyens de ne pas être incantatoire ou purement communicationnelle. Elle est l'occasion de partager plus qu'une vision mais aussi sa transcription en politique publique. Dans le cadre de l'élaboration de la Stratégie nationale, il s'agirait d'une étape décisive.

¹ Gérard M. et Girard L. (2022), « [Bruxelles demande à la France de revoir sa copie sur la PAC](#) », *Le Monde*, 6 avril.

² Lors du séminaire « Soutenabilités », a par exemple été mise en avant l'idée d'une conférence de dialogue, tous les dix ans ou à l'occasion des grands rendez-vous quinquennaux, pour calibrer le système, réfléchir aux risques actuels et à venir, à la demande sociale ou à la question du financement. Voir France Stratégie (2021), « [Quels enjeux pour une protection sociale soutenable ?](#) », *op. cit.*

- *L'enrichissement ou l'infléchissement des politiques publiques*, au moment :
 - de l'élaboration et de l'écriture des politiques : la participation citoyenne est un moyen de recueillir de « l'expertise d'usage » de la population. La normativité de notre modèle politique (au « fondement positiviste et rationaliste¹ ») a trop souvent écarté les savoir-faire et connaissances populaires, domestiques, de terrain – par exemple en matière de gestion des espaces naturels, de prévention des risques comme les feux de forêts, etc. – du champ politique, alors qu'ils sont tout à fait susceptibles d'enrichir l'écriture des politiques publiques et de contribuer, notamment, à l'évaluation *ex ante* (consultation dans le cadre de la rédaction des études d'impact par exemple) ;
 - de l'expérimentation de certaines politiques : en introduisant « des clauses de revoyure » soumises à la consultation (voire à l'arbitrage) des citoyens ;
 - de l'évaluation *ex post* : à laquelle peuvent contribuer des citoyens « en tant que citoyens » comme des personnes concernées, à l'instar du dispositif mis en place pour l'évaluation de la Stratégie pauvreté².
- *Dans certains cas, la décision elle-même (référendum locaux ou nationaux)*. Le référendum est un sujet large qui suscite de fortes et légitimes controverses, une méfiance notamment pour différentes raisons historiques en France³, mais qui mériterait également d'être réinterrogé dans ce contexte d'articulation entre participation et représentation et invention de nouvelles modalités de délibération. Le mécanisme introduit en 2008 à l'article 11, alinéa 3, de la Constitution, qualifié de « référendum d'initiative partagée », pourrait en particulier constituer un point d'appui intéressant, à condition de le réformer car il reste à ce stade à l'initiative des élus et est encadré par des conditions très strictes qui ne lui permettent pas de jouer réellement un rôle de liant entre les citoyens et le Parlement⁴.

1.3. Quels acteurs ? Quel rôle pour les corps intermédiaires ?

La pièce manquante ?

Si la recherche de l'expression et de la prise en compte des préférences collectives oriente vers le recours à une parole citoyenne « généraliste » – qui peut, par exemple, être obtenue via des techniques de tirage au sort⁵ –, l'approfondissement démocratique ne

¹ Rouban L. (2022), « I. Une crise politique », in *Les raisons de la défiance*, Paris, Presses de Sciences Po, p. 44.

² France Stratégie (2021), *Évaluation de la Stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté – Rapport 2021*, rapport de la commission présidée par Louis Schweitzer, mars.

³ Fatin-Rouge Stéfanini M. (2020), « Assemblée citoyenne et référendum : quelques exemples étrangers à méditer », *Pouvoirs*, 175, p. 77-88.

⁴ Conseil constitutionnel (s.d.), « Dossier : Référendum d'initiative partagée (RIP) ».

⁵ Qui sont susceptibles de diminuer les biais de participation et le fait que ce soient « toujours les mêmes qui participent ».

ne passe pas uniquement par des dispositifs « universels » s'adressant au citoyen en tant que citoyen, porteur d'une fraction de l'intérêt général. Il a aussi à voir avec l'expression d'intérêts, de rapport de force ou d'expertise plus ou moins divergents, inégalement répartis dans la population.

De fait, quand l'objectif recherché est la responsabilisation et l'engagement, la participation citoyenne directe n'est pas nécessairement le dispositif le plus adéquat. Inversement, la redevabilité peut être exigée ou obtenue par des processus de négociation¹ associant des parties prenantes organisées et disposant d'un intérêt à agir, et conclus par des accords, « chacun se faisant fort de le(s) mettre en œuvre et d'en suivre l'exécution ». Mettant en garde contre le risque d'éviction, dans ces dispositifs, des acteurs de la société civile organisée au profit des seuls citoyens, Sandrine Rui rappelle que :

« Mieux armés pour l'alerte et la problématisation, moins frileux à l'égard de la conflictualité, les acteurs de la société civile organisée sont des participants exigeants et leur contribution aux délibérations est souvent analysée comme un gage d'efficacité des dispositifs². »

Ils sont en effet porteurs de visions et d'expertises thématiques, sectorielles, locales mais aussi de grilles de lecture, de relais dans la population et les professions utiles pour la mise à l'agenda d'une problématique, son cadrage mais aussi pour la conception et le calibrage des décisions. La bonne identification de ces intérêts et des corps intermédiaires qui les incarnent est un enjeu fondamental de représentativité, de légitimité et de redevabilité dans les processus d'élaboration des politiques publiques soutenables.

Un travail d'identification indispensable et à renouveler

L'identification des « bonnes » parties prenantes, dans un contexte de crise des corps intermédiaires, constitués, traditionnellement impliqués dans la négociation (syndicats, partis politiques, etc.) (voir Chapitre 2) est aussi fondamentale qu'elle est délicate. Comme le rappelle Jean Pisani-Ferry :

« on tâtonne depuis le Grenelle de l'environnement et l'avortement du projet de l'écotaxe. Il faut se rappeler que, malgré sa double légitimité d'une large consultation et d'un vote parlementaire, l'écotaxe a buté en 2013 sur l'opposition d'intérêts très spécifiques. Les "bonnets rouges" n'étaient pas les "gilets jaunes". Ils n'incarneraient qu'une petite minorité composée de transporteurs et d'usagers frappés par l'écotaxe, laquelle aurait eu un bénéfice net pour la société. Cela montre bien la difficulté de l'affaire. Les contre-pouvoirs sont morcelés et confus : chacun défend des intérêts légitimes, qui se confrontent à d'autres intérêts tout

¹ Pech T. et Canfin P. (2021), « [Gouverner la transition écologique](#) », note, Terra Nova, novembre.

² Rui S. (2016), « [La société civile organisée et l'impératif participatif. Ambivalences et concurrence](#) », *Histoire, économie & société*, 35(1), septembre, p. 58-74, ici p. 73.

aussi légitimes. On assiste plus à l'addition des revendications qu'à la construction de quelque chose de commun¹. »

Ces recompositions, parfois accompagnées de l'émergence de nouvelles organisations, plaident pour penser un travail de veille et d'identification continu, afin d'intégrer de façon pertinente, dans le cadre de processus délibératifs ou consultatifs, les corps intermédiaires historiquement constitués, nouvellement constitués et constituables (Encadré 25) – le CESE pourrait d'ailleurs être utilement associé à un tel processus, en acceptant, par exemple, à côté de pétitions citoyennes, les saisines d'organisations. Ce travail d'identification possède en outre une dimension territoriale fondamentale.

Des consultations « sur le nucléaire » par exemple ne peuvent pas en faire abstraction : les déterminants des opinions, le niveau d'expertise, de confiance ou de défiance, mais aussi les intérêts des acteurs et leurs représentation ne seront évidemment pas les mêmes à proximité d'un site électronucléaire – où les considérations liées à l'emploi et au dynamisme local peuvent prendre une part prédominante –, à proximité du projet Cigéo – où seront naturellement présentes les thématiques des déchets –, ou encore sur un territoire éloigné de toute grande installation nucléaire.

Encadré 25 – Démocratie sociale et enjeux de soutenabilités

Acteurs historiques de la démocratie sociale, les syndicats de salariés et les organisations d'employeurs participent à la fabrique de la politique publique par différentes voies au niveau national : paritarisme de gestion dans le champ de la protection sociale, négociation interprofessionnelle (notamment dans le cadre de l'obligation de consultation avant tout projet de loi relevant de l'article 1 du Code du travail) ou encore agenda social paritaire. Plusieurs initiatives récentes, mises en lumière par la crise sanitaire, insistent sur une meilleure prise en compte des enjeux de soutenabilités, en particuliers environnementaux, dans la gestion de l'entreprise, par le biais du dialogue social, de la politique de responsabilité sociétale des entreprises (RSE) et du *reporting* extra-financier. La loi Climat et résilience du 24 août 2021 prévoit ainsi que le Comité sociale et économique (CSE) devienne formellement une instance de dialogue sur ces questions dans les entreprises. L'information des membres du CSE est à cet égard enrichie, la base de données économiques et sociales (BDES) devant également intégrer des données environnementales. Les négociations relatives à la gestion de l'emploi et des parcours professionnels doivent également intégrer les enjeux de la transition écologique. Cette extension du champ du dialogue social pose de nombreuses questions, d'abord en termes de moyens et

¹ Moatti S. et Timbeau X. (2021), « [Entretien avec Jean Pisani-Ferry – L'État a perdu la capacité à prendre des risques](#) », *op. cit.*

d'expertise. Pour l'instant, du côté des représentants du personnel comme du côté des directions d'entreprise, les nouvelles prérogatives environnementales des CSE restent largement à concrétiser et vont nécessiter des efforts conséquents de formation et d'accompagnement. Cette nouvelle approche impose également de mieux coordonner les discussions au sein de ces instances avec celles se déroulant dans les lieux de gouvernance (conseils d'administration) pour traiter des questions de RSE. En dépend notamment la capacité à transformer effectivement l'activité de production de l'entreprise pour la rendre plus compatible avec nos engagements en matière de décarbonation, et plus largement environnementaux. La convergence des luttes sociales et environnementales interroge en effet l'équilibre des pouvoirs et des rapports de force au sein de l'entreprise.

*Le Manifeste travail*¹, publié au printemps 2020, proposait ainsi une transformation des modes de gouvernance de l'entreprise pour la démocratiser, sous la forme d'un nouveau partage du pouvoir au sein des entreprises. L'objectif étant d'accorder aux travailleurs leur propre voie de représentation, pour qu'ils puissent se positionner non seulement sur les enjeux classiques de salaires et de conditions de travail, mais également sur les fins de l'entreprise – « qu'est-ce qu'on fait ? » – autant que sur les moyens déployés – « comment on le fait ? ». Au niveau des organisations syndicales, cette convergence conduit à des reconfigurations : soit par la création de nouveaux acteurs à l'instar du Printemps écologique qui se présente comme le premier « éco-syndicat » ; soit par le rapprochement entre organisations syndicales et monde associatif – au travers d'initiatives telles que *Le Pacte du pouvoir de vivre* ou le collectif *Plus jamais ça* – qui ont pour ambition de concilier urgences sociales et environnementales en formulant des propositions pour les politiques publiques.

En tout état de cause, cette phase d'identification, visant notamment à élargir le cercle des personnes impliquées dans les débats et redevables de leurs conclusions, doit être transparente, explicitée – voire débattue – au risque de passer à côté de l'objectif principal de l'association des citoyens à la fabrique de l'action publique : la légitimation et l'acceptation de décision prise en commun. On pense par exemple au cas de Notre-Dame-des-Landes, lors duquel l'inadéquation entre le territoire concerné par les nuisances et le territoire consulté a participé de la délégitimation des résultats de la consultation locale. Plus généralement, la co-construction du débat, de ses modalités, et – nous y reviendrons – des formulations des questions débattues avec ses parties prenantes et participants, si elle ne constitue pas une martingale magique permettant d'atteindre un consensus accepté de tous, peut être de nature à prévenir les risques de frustrations et de rejet du processus ou de ses conclusions.

¹ Ferreras I., Battilana J. et Méda D. (2020), *Le Manifeste travail. Démocratiser, démarchandiser, dépolluer*, Paris, Le Seuil.

Quels lieux pour articuler participation citoyenne et association des corps intermédiaires ?

Il ne s'agit évidemment pas de choisir entre participation citoyenne, association des parties prenantes, et consultations des corps intermédiaires mais de les articuler dans le cadre de ce que nous avons appelé le *continuum* délibératif. En devenant « le carrefour des consultations publiques », le CESE, historiquement chambre de la société civile organisée, est susceptible de constituer le lieu – ou un des lieux – de cette articulation (Encadré 26).

Encadré 26 – Le CESE : nouvelle « référence de la participation citoyenne » et relais entre la participation citoyenne et de celle des corps intermédiaires

Il est encore tôt pour dire si la réforme du CESE de janvier 2021 permettra à l'institution de contribuer significativement à l'accroissement de la place de la société civile dans l'élaboration des politiques publiques. En en faisant le « carrefour des consultations publiques » et « l'institution de référence en matière de participation citoyenne », elle contribue en tout état de cause à développer ses compétences d'ingénierie de l'écoute des citoyens et des parties prenantes et à poser un certain nombre de principes et de standards pour articuler ces deux paroles.

La réforme fait en effet du CESE « la chambre de la participation citoyenne », via l'organisation de consultations publiques, sur la propre initiative du Conseil ou à la demande du gouvernement ou du Parlement. Ces consultations (conventions citoyennes thématiques, inclusion de groupes de citoyens tirés au sort aux travaux d'une formation de travail, plateformes numériques) ont vocation à alimenter directement la fabrique des politiques publiques. Parallèlement, la saisine citoyenne (par voie de pétition) du CESE est facilitée par un allègement des conditions de saisine et une baisse du nombre de signatures requises – l'abaissement de l'âge minimum pour soutenir, voire engager une pétition à 16 ans peut être vu comme un pas vers la prise en compte des voix « des générations futures ». La possibilité ouverte, dans le cadre de ses travaux, de saisir des instances consultatives locales est également propice à une meilleure articulation des enjeux à différentes échelles.

Reste – et c'est le plus important – à confirmer la prise en compte des préférences citoyennes ainsi exprimées dans la décision et la fabrique de la politique publique. Le principe de subrogation qui permet à l'avis du CESE de se substituer aux autres consultations prévues par les textes sur un projet de loi portant sur des questions à caractère économique, social ou environnemental peut y contribuer (si ces avis parviennent à bien refléter ces préférences).

D'autres propositions ont été formulées à cette effet, à l'instar de celle portée par Dominique Rousseau. Le constitutionnaliste suggère de créer plusieurs instances articulées entre elles et permettant aux citoyens d'exercer un « pouvoir normatif » de façon continue – dont, à côté d'assemblées primaires de citoyens et de conventions de citoyens tirés au sort¹, une « Assemblée sociale des citoyens » (en remplacement du CESE) composée pour partie de représentants tirés au sort et pour l'autre partie de représentants des forces vives de la nation et qui aurait pour mission « [d']organiser la consultation du public pour éclairer les pouvoirs publics sur les conséquences sociales et environnementales à long terme de leurs décisions ; [d']accueillir les pétitions des citoyens, les analyser avec les pétitionnaires et des citoyens tirés au sort et [de] les transmettre à l'Assemblée nationale et au Sénat ; [de] délibérer avec le Sénat et l'Assemblée nationale sur les projets et propositions de loi ».

2. Construire un *continuum* délibératif : quelques conditions générales

L'enjeu, qui n'impose pas nécessairement de réforme institutionnelle, encore moins de révision constitutionnelle d'ampleur, est d'abord celui de l'articulation entre participation citoyenne et instances de la démocratie représentative. Notre conviction est que si différentes formes de participation doivent continuer à être développées à chaque étape de la fabrique des politiques publiques – y compris lors de leur évaluation *in itinere* (voir Chapitre 5) –, pour en améliorer la qualité comme l'acceptabilité, c'est bien dans l'exercice délibératif à proprement parler – l'échange d'arguments aboutissant à des décisions – que peuvent se renouer les liens entre citoyens et institutions de la démocratie représentative et se consolider la soutenabilité démocratique des décisions. La recherche d'un « *continuum* délibératif » dans lequel la qualité de la délibération dans les instances de la démocratie représentative est renforcée par sa capacité à intégrer l'expression, la problématisation et la participation directe des citoyens et des parties prenantes, recueillis à travers des processus et des arènes eux-mêmes, en partie au moins, délibératifs, nécessite le respect d'un certain nombre de conditions.

Les garanties processuelles qui doivent être respectées pour assurer la qualité ainsi que la légitimité des conclusions et des processus participatifs sont bien documentées et mises en œuvres dans les instances dédiées. Certaines de ces conditions, particulièrement indispensables dans le contexte de débats engageant les enjeux de soutenabilités, méritent qu'on s'y attarde.

¹ Rousseau D. (2020), « [La démocratie continue : fondements constitutionnels et institutions d'une action continue des citoyens](#) », *Confluence des droits – La revue*, 2, février.

2.1. Une culture publique de la participation

La construction d'un tel *continuum* ne se décrète pas. Son succès, c'est-à-dire son utilité pour la collectivité, appelle un véritable engagement démocratique des élus et de l'administration pour conférer aux citoyens, à travers ces processus, responsabilité et pouvoir dans la fabrique de la décision. Cela suppose donc une certaine confiance, non pas des citoyens envers les sciences ou envers les politiques, mais des politiques envers les citoyens et des citoyens envers eux-mêmes. Quelle que soit la qualité procédurale des dispositifs de participation mis en place, le recours à la participation des citoyens n'a de « capacité de légitimation » que s'il y a une volonté politique pour que cette parole soit prise en compte, autrement dit un portage politique fort du processus. En effet :

« aussi radicales que soient les recommandations d'une assemblée citoyenne, si elle ne s'adresse pas ou ne peut s'adresser aux institutions qui la soutiennent (et dont elle est une extension), son efficacité est inévitablement limitée. [Une] assemblée des citoyens (...) dépend de l'adhésion de l'État pour exercer une influence politique, mais pour obtenir les changements nécessaires, l'État doit s'ouvrir à l'examen, au défi et à la transformation¹. »

Au-delà du respect formel des procédures imposées par les textes, compte en définitive la qualité et la rationalité des processus de délibération et d'association des parties prenantes, notamment la sincérité des processus de débat public, de concertation et dialogue, plus généralement de la considération des parties prenantes. Une réelle association des citoyens à la décision publique suppose aussi une nouvelle posture, en rupture avec celle du « consommateur » de politiques publiques à laquelle ils sont parfois cantonné, ou ont le sentiment d'être cantonnés, et qui ne peut procéder que d'une éducation au long cours. Dans l'immédiat, la participation implique de travailler à l'acculturation de toutes les parties (élus, administration, citoyens, parties prenantes), mais aussi à des ajustements dans les organisations et les circuits décisionnels :

« Pour une concordance efficace entre la participation du public et les processus de prise de décision politique, les ministères respectifs doivent se doter des compétences appropriées et développer une procédure réglementée pour établir et assurer la qualité des formes de participation (par exemple, les conseils citoyens). La participation du public ne peut être couronnée de succès que si les informations fournies par les retours dans le contexte de la participation citoyenne sont prises au sérieux par le Parlement (...) et les administrations. Transparence et communication sont nécessaires sur les mesures / changements mis en place suite à la participation². »

¹ McGeown C. (2021), « [Les assemblées de citoyens ne nous sauveront pas](#) », *Green European Journal*, 26 novembre.

² Nanz P., Borggräfe J., Hassel A. *et al.* (2021), « [Pour une administration publique moderne en Allemagne : le pilier négligé d'un avenir démocratique et durable](#) », *op. cit.*

Le développement de cette culture peut s'appuyer sur un terrain déjà bien préparé, par des dispositions légales – base d'une évolution de la pensée administrative et politique – et des expériences nombreuses, au niveau local comme national, sous l'égide, entre autres, de la CNDP (Encadré 27). Comme l'écrit Sébastien Soriano, il y a une « maturité nouvelle dans l'ingénierie publique mobilisable pour mettre en mouvement des forces d'action du terrain¹ » qui se traduit par exemple par la création de plateforme comme le Centre interministériel de la participation citoyenne de la DITP, qui propose un accompagnement stratégique et méthodologique aux ministères et aux services de l'État qui souhaitent associer les citoyens à l'élaboration des politiques publiques².

Encadré 27 – Les apports méthodologique de la CNDP

La Commission nationale du débat public (CNDP), créée en 1995, est l'autorité indépendante chargée de garantir le droit de toute personne vivant en France à l'information et à la participation sur les projets ou les politiques qui ont un impact sur l'environnement. Ce droit a depuis été inscrit à l'article 7 de la Charte de l'environnement³.

D'après la CNDP :

« L'évaluation des débats publics démontre que la participation a eu un *impact systématique* sur les projets. Seulement, 3 projets ont été abandonnés à l'issue du débat public. Près de 60 % ont été modifiés dans leur conception et leurs grandes caractéristiques. Tous les autres projets ont vu leurs modalités de gouvernance totalement remaniées.

La CNDP a posé les principes qui sont aujourd'hui **les fondements de la participation** : indépendance, neutralité, transparence, argumentation, égalité de traitement et inclusion⁴. »

Si ces dispositifs rencontrent parfois des difficultés ou sont critiqués, pour leurs limites intrinsèques (dérive vers la chambre d'enregistrement ou au contraire vers « la foire d'empoigne » et syndrome Nimby) ou pour le rôle parfois ambigu que

¹ Soriano S. (2021), « [Les impasses de l'État stratège](#) », *Esprit*, 2021/4, avril.

² <https://www.modernisation.gouv.fr/associer-les-citoyens/le-centre-interministeriel-de-la-participation-citoyenne>

³ Sur l'historique du principe de participation dans la législation française, voir CNDP (2020), *Rapport d'activité 2020*, p 2.

⁴ <https://www.debatpublic.fr/notre-histoire-206>

jouent les administrations et les lobbies, des chercheurs en soulignent depuis longtemps les vertus en termes d'apprentissage démocratique¹.

De cette longue expérience, on peut retenir en effet différents points utiles quant à la méthodologie de la concertation. En particulier, c'est la CNDP qui détermine pour chaque projet dont elle est saisie les modalités de participation du public : débat public ou, si elle n'estime pas ce débat nécessaire, concertation, qu'elle peut organiser elle-même ou recommander au maître d'ouvrage. La concertation peut être préalable ou continue. Le débat public est une procédure formalisée : une commission particulière du débat public (CPDP) est chargée de la préparation, de l'animation et de la restitution du débat, qui doit porter sur l'opportunité, les objectifs et les caractéristiques principales du projet aussi sur les modalités d'information et de participation du public après le débat². À l'issue du débat public, la CNDP publie un bilan. Le responsable de projet ou la personne publique responsable du plan ou programme a l'obligation d'en tirer les conclusions sur les suites qu'elle donne au projet, plan ou programme et de préciser les mesures nécessaires pour répondre aux enseignements du débat.

2.2. Des débats éclairés

Ces dernières années, les relations entre expertise, pouvoirs publics et citoyens se sont considérablement complexifiées et enrichies, dans le cadre du fonctionnement « normal » des agences sanitaires et environnementales, ou dans celui de l'organisation de processus consultatifs *ad hoc* – à l'instar de la Convention citoyenne pour le climat qui a donné lieu à d'intenses échanges entre citoyens et experts. Ces relations soulèvent deux types de questionnements³ :

- quels savoirs scientifiques mobiliser, notamment ceux qui pourront revêtir une dimension stratégique pour l'avenir, et selon quelles modalités pour éclairer à la fois le débat citoyen et les prises de décisions politiques (voir Chapitre 5) ?
- et surtout ici, quelle animation d'un dialogue sciences-société qui facilite, dans la durée, l'appropriation démocratique des controverses sociotechniques ?

Dans le cadre de débats portant sur les enjeux de soutenabilités, par nature de long terme et systémiques, l'enjeu est à la fois l'appropriation des données scientifiques complexes et

¹ Revel R., Blatrix C., Blondiaux L. et al. (dir.), *Le Débat public. Une expérience française de démocratie participative*, La Découverte, coll. « Recherches », 2007.

² Article L. 121-1 du Code de l'environnement [archive], modifié par l'art. 246 de la loi Grenelle II n° 2010-788 du 12 juillet 2010.

³ Voir France Stratégie (2020), « [Quelles relations entre savoirs, pouvoirs et opinions ?](#) », avril.

pluridisciplinaires nécessaires à la délibération et l'établissement d'un diagnostic partagé et l'explicitation des tenants et des aboutissants des options entre lesquelles trancher.

Fournir de l'information

De manière générale, le partage public des données, des hypothèses et des projections qui alimentent le gouvernement dans ses réflexions est un élément clé du renforcement de la compréhension et le cas échéant de l'adhésion de l'opinion aux orientations et aux arbitrages, d'autant plus nécessaire que ceux-ci engagent le long terme et que les facteurs de choix ne sont pas immédiatement perceptibles pour les citoyens¹. Dans le cadre d'un débat public, cette question est incontournable.

La qualité et la lisibilité des informations fournies aux participants est en effet l'un des prérequis majeur d'un processus participatif – et *a fortiori* délibératif – légitime. Si elles doivent être traduites dans des documents lisibles, synthétiques et exploitables leurs sources doivent être accessibles, transparentes, autant que possible ouvertes et accessibles à tous (en systématisant l'usage de licences ouvertes dans le cadre de leur mise en ligne, par exemple). Elles doivent surtout être objectivables et réfutables – ce que des échanges directs avec experts et scientifiques peuvent contribuer à encourager. L'accessibilité n'est en effet pas qu'affaire de transparence mais d'explications et d'échanges, aussi bien pour peser les termes du débat que pour expliciter les enjeux derrière les arbitrages à rendre. On peut ici citer le comité d'experts associé à la Convention citoyenne pour le climat, qui a été tout au long de l'opération à la disposition des citoyens qui y participaient.

L'institutionnalisation et la pérennisation de cette mobilisation de l'expertise présenterait l'avantage de ne pas limiter la diffusion de connaissances à des moments précis de débats publics ni à un public restreint de citoyens engagés dans de tels processus. La consolidation des savoirs scientifiques indispensables à l'élaboration de politiques soutenables, telle qu'elle s'organise aujourd'hui dans des instances comme le Giec ou l'IPBES doit en effet pouvoir faire l'objet d'une appropriation simultanée par les citoyens, les autorités politiques et administratives qui ont la charge du déploiement de ces politiques et bien entendu, les parlementaires. Agences et Hauts Conseils pourraient sans doute être davantage mobilisés dans cette perspective², en participant activement à éclairer les débats publics.

¹ France Stratégie (2018), *Expertise et démocratie. Faire avec la défiance*, rapport, décembre.

² Voir les recommandations fournies dans France Stratégie (2021), « [Quels enjeux pour une protection sociale soutenable ?](#) », *op. cit.*

Rendre visibles les controverses pour éclairer les arbitrages

L'information n'est pas univoque, et il est nécessaire de rendre visible la pluralité des analyses et des expertises, y compris celles internes à l'État – ce qui implique de la part de ce dernier un changement de posture et de pratiques important. Comme le notait France Stratégie dans un rapport récent :

« S'il existe des différends au sein de l'expertise qui se situe dans l'État, notamment en raison de la diversité des corps de spécialistes qui s'y trouvent, ces différends ne sont pas rendus publics. La pluralité de l'expertise est ainsi largement internalisée mais ne fait pas, historiquement, l'objet d'une mise en débat sur la place publique (...). C'est sans doute l'un des effets de la culture de l'opacité qui caractérise la pratique du pouvoir exécutif en France, partant de l'idée que les agents de l'État sont, en tant que tels, habilités à concevoir l'action en faveur de l'intérêt général, sans avoir à mettre au jour leurs éventuels désaccords internes avant que l'autorité politique ait tranché¹. »

Là encore, la simple exposition ou mention de désaccords ou de divergence d'analyses n'est sans doute pas suffisante pour assurer le plein éclairage de démarches participatives sur les enjeux de de soutenabilités. La complexité technique des questions à débattre nécessite en effet des démarches de « clarification des controverses » (Encadré 28) telles qu'expérimentées, par exemple, dans le cadre du débat public PNGMDR (Plan national de gestion des matières et des déchets radioactifs). Il s'agit, à partir de points de désaccord entre acteurs (par exemple, dans le cas du PNGMDR, l'opportunité de retraiter le combustible usé), de demander aux parties prenantes de formaliser leurs arguments par écrit, puis d'argumenter, toujours par écrit, en réaction aux argumentations des autres, le tout dans une forme suffisamment claire pour être compréhensible des non-experts. Une synthèse en est tirée par les organisateurs. L'expérience du débat public PNGMDR montre que cette méthode fonctionne, qu'elle est appréciée, et que faire précéder les débats de cet exercice permet d'éviter qu'ils achoppent sur des querelles d'experts quelque peu hermétiques.

Dans un autre registre, les démarches de mise en récit de scénarios (voir Chapitre 5) sont également dans ces contextes particulièrement utiles tant elles offrent des perspectives lisibles et un horizon qui permet de se projeter dans les différentes options.

¹ France Stratégie (2018), *Expertise et démocratie...*, op. cit., p. 54-55.

Encadré 28 – De la démocratie en œuvre : l'analyse des controverses¹

Voici les indications méthodologiques sur les bonnes pratiques permettant de comprendre les controverses en cours et d'en clarifier les arguments pour fournir des recommandations aux pouvoirs publics et organiser la participation du public à la réparation des décisions :

- formuler très précisément la question définissant l'énoncé de la controverse ;
- identifier les options alternatives (notamment de politiques publiques envisageables) ;
- déterminer à quel degré de détail il serait pertinent de mener l'analyse des controverses portant sur une question posée globalement ;
- disposer d'une analyse aussi objective que possible des arguments présentés en faveur ou en défaveur de chaque option, sans préjuger à ce stade de la hiérarchisation de ces arguments, qui relève de choix politiques ultérieurs : il revient aux pouvoirs publics d'accorder plus ou moins de poids aux critères économiques, sociaux, éthiques, juridiques, etc. ;

Une posture de « neutralité active » est nécessaire : les analyses de controverse doivent être menées de manière collégiale et contradictoire pour limiter le poids des opinions personnelles. Une attention particulière doit être portée à l'exigence et la précision apportées au choix des critères de comparaison des options, à la composition de l'équipe chargée de mener l'analyse (pas uniquement des spécialistes du sujet, etc.) et à la validation par les protagonistes eux-mêmes des points de vue qui leur sont attribués.

« Faire avec » l'éthique, le passif, les émotions...

Quand il s'agit de proposer et construire un choix collectif de société, de défendre les intérêts des générations futures ou de bâtir « le pacte politique fondé sur un principe supérieur de préservation de la permanence intergénérationnelle des sociétés » dont nous avons besoin (voir Chapitre 6), les dissensus et les options à éclairer ne sont pas seulement techniques, mais potentiellement éthiques et philosophiques. Le cas du nucléaire, encore une fois, l'illustre bien. Dans l'hostilité comme dans le soutien à la poursuite du développement de cette énergie ne se jouent évidemment pas que des controverses techniques et des divergences d'appréciation sur les coûts et/ou les niveaux de risques encourus. Les positions mettent en jeu des hiérarchisations de priorités (ou de

¹ Issu de Badré M. (2020), *Étude sur la méthode d'analyse des controverses au sein du CESE*, coll. « Les Études du CESE », n° 2020-25, novembre.

craintes) antagonistes et des conceptions divergentes de la sobriété. La construction de démarches de clarification préalable des controverses philosophiques et éthiques, prenant acte des affects, de l'existence de passifs et/ou de sentiments de défiance, apparaît donc *a priori* aussi nécessaire que son pendant en matière technique. Poursuivons l'exemple du nucléaire et des risques imputés : 52 % des Français estiment qu'on leur cache la vérité sur les conséquences de l'accident de Fukushima ; ce chiffre monte à 73 % pour Tchernobyl. 88 % des Français considèrent qu'on ne leur dira pas toute la vérité si un accident nucléaire grave survient en France. Dénigrer ou ignorer ces inquiétudes serait sans doute contreproductif. La perception des risques, leur gestion et leur acceptabilité, sont eux-mêmes des sujets légitimes et nécessaires de débat, voire pourraient constituer des clés d'entrée dans le débat.

Contrairement à la clarification des controverses techniques, il ne semble cependant pas exister ici de retour d'expérience substantiel, ou de méthode robuste. Cette démarche est donc à créer, par analogie à celle mobilisée pour les controverses techniques, ou en recourant à d'autres types de techniques, comme le recensement et la mise en discussion d'arguments exprimés à l'occasion des concertations et débats publics antérieurs, ou la construction de récits prospectifs, par exemple à la manière des auteurs de science-fiction de la « Red Team » en matière de défense¹.

3. Participation, délibération et décision politique : quelle articulation ?

3.1. Rénover la délibération parlementaire

L'amélioration de la qualité du travail parlementaire constitue sans doute un préalable à l'approfondissement des relations entre les représentants et leurs constituants, et à une plus grande participation de ces derniers à la fabrique de la décision publique. Si le poids et le rôle du Parlement renvoient d'abord à des questions structurelles – et constitutionnelles d'équilibre des pouvoirs, que nous n'interrogerons pas ici, nombre de rapports de parlementaires mais aussi du Conseil d'État ou de spécialistes des questions institutionnelles ont proposé des mesures – d'ordre varié – visant à l'amélioration de la qualité de la loi et du contrôle de sa mise en œuvre dans le cadre du fonctionnement des institutions actuelles. Maîtrise du volume des textes et augmentation des moyens – en particulier en temps – consacrés à l'élaboration et la discussion des textes ; renforcement du rôle des commissions et réflexion sur leurs périmètres, plus grande maîtrise par les

¹ <https://redteamdefense.org/>

parlementaires de leur calendrier¹ ; plus grand contrôle des amendements du gouvernement qui ne font pas l'objet aujourd'hui d'étude d'impact (ni de contrôle du Conseil d'État) ; amélioration et généralisation en particulier pour les propositions de loi, c'est essentiel nous l'avons vu (voir Chapitre 5), des études d'impact, mobilisation d'expertise indépendante pour l'étude des projets et propositions de loi, etc. : ces mesures pourraient accompagner une meilleure prise en compte de la parole citoyenne dans l'élaboration de la loi. De même, du renforcement des instruments de contrôle de l'application de la loi et d'évaluation. Un rapport parlementaire récent², qui déplore que « l'application réglementaire s'écarte parfois de la volonté du législateur », et que « les enjeux de concrétisation sont parfois négligés au stade de l'élaboration de la réforme » fait par exemple plusieurs préconisations pour permettre aux parlementaires, dans le respect de la constitution, de « devenir de véritables contrôleurs de l'application des lois » en renforçant les moyens d'évaluation *in itinere*, qui pourraient fournir l'occasion d'une plus grande association des citoyens au travail parlementaire.

3.2. Descendre dans l'arène

Quoi qu'il en soit, il revient au politique, lorsqu'il y recourt, de formuler explicitement la nécessité d'un débat, d'une participation, au regard des objectifs et du calendrier de la fabrique des politiques publiques et de la planification – de dire très précisément et de s'engager sur ce qu'il fera du résultat de ces consultations. Cela ne revient pas, au contraire, à un dessaisissement : il faut vraisemblablement admettre, sauf à repousser la possibilité même de débats et de processus participatifs débouchant sur des orientations et suivis d'effets, que des formes de cadrage ou, le cas échéant, de recadrage, du processus par le Parlement sont nécessaires.

L'enjeu est d'articuler les résultats de processus de concertation avec la société civile au rôle spécifique des élus, garants de la légitimité démocratique représentative. On a vu *supra* que certains proposaient de créer de nouvelles institutions spécifiquement dédiées à cette articulation. D'autres propositions, plus légères, visent à institutionnaliser le dialogue entre citoyens et Parlement : des ateliers législatifs citoyens en amont des discussions des projets de loi³, un droit de pétition revivifié avec obligation pour les assemblées d'y répondre (aujourd'hui la plupart des demandes sont classées), la création d'un ordre du jour « citoyen » (en obtenant le soutien de parlementaires qui relayeraient

¹ Ainsi le Conseil d'État proposait par exemple en 2016, pour agir sur le volume de la norme, de renforcer l'obligation du gouvernement de présenter une programmation semestrielle du travail gouvernemental et de s'engager à ne présenter qu'un nombre limité de normes et citait l'exemple des Pays-Bas où le gouvernement s'engage à n'intervenir qu'une fois par législature dans une matière donnée.

² Assemblée nationale (2020), *Rapport d'information sur la concrétisation des lois*, rapport n° 3227 présenté par Untermaier C., Barrot J.-N. et Saint Martin L., juillet.

³ Assemblée nationale (2015), *Refaire la démocratie*, rapport n° 3100 présenté par Bartolone C. et Winock M., octobre.

cette initiative, pour faire des propositions de loi, de résolutions : groupe de travail, mission d'information, mission d'enquête...) ou de débats (débat en commission ou en hémicycle, question au gouvernement, amendement...), etc.¹

En tout état de cause, cette articulation ne peut probablement se construire – même sans évolution institutionnelle profonde – que dans le cadre d'une relation, et non par la seule transmission de conclusions de débats auxquels les élus se sentent étrangers. La présence dans les débats du décideur final apparaît de ce point de vue comme une condition indispensable de son engagement, garante d'une forme de reddition des conclusions du débat et de ses suites. « La bonne place » du politique, du décideur, dans l'organisation des débats reste à trouver : l'omniprésence, comme dans le « Grand Débat national », risquerait de renvoyer ces exercices du côté de la pure communication politique ; inversement, l'absence d'engagement ou de position de surplomb accroît la possibilité d'un hiatus entre les résultats d'une consultation et la décision politique. Plusieurs rôles sont donc possibles en tant qu'observateur ou débatteur parmi les autres par exemple. Cette présence peut également permettre et rendre légitimes des reformulations des questions posées au cours de ces processus.

Encadré 29 – Quelles leçons tirer de la Convention citoyenne pour le climat ?

Créée en 2019 à l'initiative du président de la République à la suite du mouvement des Gilets jaunes et du Grand Débat national, la Convention citoyenne pour le climat (CCC) a réuni 150 membres tirés au sort et représentatifs de la société française. Le mandat de ces citoyens était de formuler des propositions permettant de réduire les émissions de gaz à effet de serre d'au moins 40 % (par rapport à 1990) d'ici 2030 et dans un esprit de justice sociale. Après neuf mois de débats concentrés sur sept sessions de plusieurs jours, les 150 citoyens formulent 149 propositions ayant vocation à être reprises par la voie réglementaire, législative et potentiellement référendaire. Sur ce point, le président de la République s'était engagé à soumettre « sans filtre » les propositions « abouties et précises » à l'application réglementaire directe, au vote du Parlement ou à celui des Français.

En juin 2020 et à l'occasion de la remise officielle des 149 propositions, le président de la République annonce reprendre 146 mesures, dont une proposition de modification de l'article premier de la Constitution. Le projet de loi correspondant est déposé au Parlement en février 2021. Le texte est débattu et amendé par les

¹ Voir les propositions des groupes de travail de la conférence des réformes à l'Assemblée nationale : Assemblée nationale (2017), *Pour une nouvelle Assemblée nationale. Les rendez-vous des réformes 2017-2022 – Première conférence des réformes*, décembre.

deux chambres avant d'être définitivement adopté en juillet 2021. La reformulation de l'article premier de la Constitution est finalement abandonnée.

Cette expérience importante fournit des pistes significatives pour l'avenir de la participation citoyenne. Elle a donné l'exemple d'un processus *ad hoc*, qui a bénéficié de temps, de moyens spécifiques (prise en charge des transports, aides à la garde d'enfants), et d'accès à des expertises. Elle a laissé aux tirés au sort de réelles marges de manœuvre pour mener leur mission, tout en les assurant d'un portage politique fort à l'issue du processus. Elle a confirmé que ceci pouvait conduire à des travaux de qualité, avec une montée en compétences des citoyens non experts.

In fine, la CCC a permis aux 150 membres de se forger une opinion, d'exprimer une forme de consensus nouveau – avec un très fort volontarisme pour la réduction des émissions, qui n'allait pas de soi par avance, et de produire des propositions argumentées. Il n'y a pas eu de blocage majeur dans le fonctionnement de la CCC, et l'expérience a alimenté la réforme du CESE.

Les limites rencontrées par la CCC n'en sont que plus à analyser. La déception de ses membres¹ et de nombre de citoyens à l'égard des suites données aux 149 propositions et de l'insuffisant portage politique des conclusions est en effet porteuse d'un risque : celui d'accroître le sentiment de défiance vis-à-vis des autorités et de nourrir la thèse de l'inutilité des consultations et débats publics – que précisément elle était censée contrer. Deux points en particulier peuvent être ici relevés :

- la limitation très stricte de son mandat (ou en tous cas de la lecture qui en a été faite) qui ne considère pas les émissions de GES au-delà de 2030, et n'a donc permis en théorie de se prononcer que sur les choix à effets très rapides (le nucléaire n'a donc pas été discuté, par exemple) ;
- et principalement son articulation avec le Parlement, voire avec l'expression des corps intermédiaires et des représentants d'intérêts, a manifestement fait défaut. La promesse d'une reprise « sans filtre » des propositions a pu être comprise comme signifiant que les parlementaires voteraient les propositions sans les amender – difficilement envisageable au regard des pouvoirs constitutionnellement conférés au Parlement.

¹ Convention citoyenne pour le climat (2021), « [Avis de la convention citoyenne pour le climat sur les réponses apportées par le gouvernement à ses propositions](#) », mars.

3.3. Construire un calendrier : le cas pratique de la « Stratégie nationale »

Les questions de la temporalité et celle des objectifs de la participation sont fondamentalement les mêmes. Prendre au sérieux la question des débouchés d'une délibération nécessite de construire précisément son articulation avec la décision politique et d'abord en termes de temporalité. Dans le cas de l'élaboration d'une stratégie engageant le moyen et long terme, l'exercice est, ne le sous-estimons pas, ardu. La première édition d'un tel exercice serait en effet nécessairement longue – surtout si l'on conçoit dans le même temps la machinerie administrative pour la piloter (voir Chapitre 8)¹. Il faudrait probablement assumer un décalage entre le premier exercice budgétaire de la mandature et le déploiement de la Stratégie nationale, que seule l'impulsion politique – donnée par exemple dans le cadre du discours de politique générale du Premier ministre – pourrait en partie limiter.

Préserver le « temps du débat », c'est :

- éviter toute décision « opportuniste », toute politique du fait accompli, durant ce temps. Le respect du temps du débat suppose que le cadre normatif et politique dans lequel il se déroule soit aussi peu modifié que possible pendant le processus² ;
- garantir la transmission des conclusions aux décideurs et producteurs de normes dans des temps qui permettent réellement leur appropriation.

Ce temps indispensable peut avoir comme corolaire une certaine retenue sur le nombre et le périmètre et la durée de ces débats. « *Continuum* délibératif » ne veut pas dire débat continu ou permanent, au contraire. Il s'agit de ne pas vider de leur sens et de leur force une réelle association des citoyens à la fabrique des politiques publiques en les banalisant ou en provoquant une forme d'exaspération face à une trop grande récurrence ou une trop grande lourdeur de dispositifs, qu'il convient de réserver à des engagements structurants et déterminants – comme pourraient l'être la Stratégie nationale de long terme envisagée (voir Chapitre 6). Planifier, construire des stratégies de long terme structurantes pour les orientations d'un quinquennat suppose nécessairement « d'arrêter les compteurs » à la fin d'un calendrier prévisible et clairement articulé avec le moment de la décision politique – qui pourrait être, ici l'adoption loi de programmation quinquennale d'un nouveau genre (voir Chapitre 8). Il s'agirait donc de construire un processus cohérent :

- avec les temporalités de la fabrique des politiques publiques : dans le cadre de l'élaboration d'une Stratégie nationale par exemple, il devrait avoir lieu entre le moment

¹ Sans doute plus de cent jours...

² On pense par exemple au contre-exemple du déploiement de la 5G, quelques semaines après l'ouverture de la CCC qui recommandera – de fait en vain – un moratoire réclamé également par plusieurs maires.

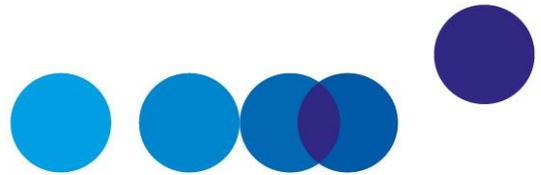
du cadrage politique et celui de sa traduction en texte – en loi de programmation si c'est l'option retenue ;

- avec celle des élections : dans ce même exemple, immédiatement après les élections législatives et dans la foulée de la déclaration de politique générale ;
- et avec celles d'autres processus connexes, nationaux et locaux, qui sont susceptibles d'avoir une influence, ou d'être influencés par les conclusions des débats (ce qui implique d'élaborer des cartographie des débats/processus en cours avant d'en entreprendre un nouveau – et dans le cas qui nous intéresse, sans doute de surseoir à certains débats « secondaires ») ;
- avec le déploiement, tout au long du cycle de vie de la Stratégie, de formats légers, moins processuels et non nécessairement délibératifs, d'écoute des citoyens et/ou des parties prenantes – pour évaluer, réajuster ou en décliner certaines dimensions.



L'élaboration d'une stratégie planificatrice est avant tout un processus politique, dont la démocratisation est essentielle à la légitimité. Son instruction, sa traduction opérationnelle, son suivi, ses déclinaisons sectorielles et territoriales, son appropriation par les agents publics nécessitent par ailleurs de traduire cette volonté en des termes opérationnels. La mise en œuvre d'une démarche inspirée par les soutenabilités impose donc aussi de réformer ce qu'on pourrait appeler la « machinerie¹ » politico-administrative, les processus politiques et administratifs d'élaboration des textes et politiques publiques, afin de mieux anticiper et surmonter les conflits de soutenabilités et de garantir la durabilité, la cohérence et la légitimité dans la conception et la conduite de l'action publique.

¹ Traduction de *Machinery of Government* (MoG) qui désigne les structures et les processus interconnectés du gouvernement et des administrations. Le terme est utilisé en particulier, dans les structures internationales, dans le contexte de la transformation publique.



CHAPITRE 8

ORCHESTRER LE TEMPS LONG ET LA TRANSVERSALITÉ

1. Commissions, conseils, défenseurs : « des platebandes intactes¹ » ?

La question de la prise en charge des intérêts des générations futures n'est pas, nous l'avons vu, une préoccupation nouvelle pour les démocraties². Depuis plusieurs décennies, nombre de pays le reconnaissent d'ailleurs explicitement dans leur ordre juridique, voire constitutionnel. Outre la France – à travers la Charte de l'environnement dans le préambule de la Constitution³ –, des pays comme l'Allemagne (progressivement depuis 1994)⁴, la Norvège (dès les années 1990) ou la Bolivie (au début des années 2000) ont ainsi intégré « le droit des générations futures » dans le texte même de leurs constitutions, dessinant ainsi un cadre contraignant pour l'action législative et constituant une référence opposable à « l'inaction environnementale » (voir Chapitre 2). Face à des menaces désormais ressenties comme imminentes, le besoin de dépasser les déclarations de

¹ Commentant une déclaration de son président affirmant ne « pas vouloir marcher sur les platebandes du gouvernement », la journaliste couvrant la création du Conseil des sages pour l'avenir de la planète (voir *infra*) concluait : « Pour l'instant, les platebandes sont intactes. » La vidéo *Cousteau et le Conseil des 9 sages pour l'avenir de la planète* (archive INA) est consultable [en ligne](#).

² Voir notamment Rosanvallon P. (2014), « La démocratie et la gestion du long terme », in Rosanvallon P. (dir.), *Science et démocratie*, Paris, Odile Jacob, p. 299-313 ; Boston J. (2016), *Governing the Future: Designing Democratic Institutions for a Better Tomorrow*, Bingley, Emerald ; Shoham S. (2010), *Future Intelligence*, Gütersloh, Verlag Bertelsman Stiftung. Pour une première comparaison des dispositifs mis en place pour gouverner le futur, voir par exemple Teschner N. (2013), « [Official Bodies that Deal with the Needs of Future Generations and Sustainable Development. Comparative Review](#) », The Knesset Research and Information Center, avril et OCDE, *Strengthening Decision-making Processes to Deliver on Climate Commitments* (à paraître).

³ Et le débat avorté, à l'occasion de l'examen de la loi Climat et résilience, sur l'introduction de la protection de l'environnement dans l'article 1.

⁴ Depuis 2002, l'article 20a de la loi fondamentale allemande dispose que : « Assumant ainsi également sa responsabilité devant les générations futures, l'État protège les fondements naturels de la vie et les animaux par l'exercice du pouvoir législatif, dans le cadre de l'ordre constitutionnel, et des pouvoirs exécutif et judiciaire dans les conditions fixées par la loi et le droit ». Voir à ce sujet Germain J. (2005), « [La protection de l'environnement dans la constitution allemande, une nouvelle finalité assignée à l'état](#) », *Pouvoirs*, 113, p. 177-211.

principes et de se doter d'institutions garantes, ou *a minima* gardiennes, de ces intérêts se traduit à travers le monde par de nombreuses propositions de nature et de format variés visant à « corriger le biais naturel du court-termisme ».

Conseils de sages et commissions consultatives, chargées de rendre des « avis », de mener des évaluations et/ou d'éclairer la fabrique de l'action publique par l'apport d'expertise sont parmi les plus répandues et les plus anciennes de ces entités. Entités parfois éphémères... Le Conseil pour le droit des générations futures créé en 1993 pendant la cohabitation, et dont la présidence avait été attribuée à Jacques-Yves Cousteau, avait ainsi pour mission de donner des avis sur l'intégration de l'environnement dans les politiques publiques, et sur la cohérence de celles-ci avec les engagements de Rio. D'une activité relativement limitée, il n'a pas survécu à la reprise des essais nucléaires en 1995¹. À l'inverse, c'est semble-t-il le sentiment d'une trop grande interférence dans les travaux et l'autorité du Parlement israélien qui a conduit à la dissolution en 2006 de la Commission pour les générations futures, instituée par la Knesset cinq ans plus tôt pour « rendre des avis sur les projets de loi et [é]mettre des recommandations à destination des parlementaires sur l'ensemble des sujets ayant un impact pour les générations futures² ». L'intérêt et les limites de telles institutions sont en effet les mêmes : elles n'ont pas vocation à empiéter sur les prérogatives exécutives et législatives des gouvernements et des Parlements³.

De manière plus engageante, de nombreux Parlements et gouvernements se sont dotés, depuis le début des années 2000, d'institutions « garantes » des droits des générations futures, qui, outre des fonctions de conseil, disposent de fonctions de médiation et/ou de surveillance, voire de sanction. Plusieurs de ces pays ont monté un réseau d'échange de bonnes pratiques en la matière. Le Network of Institutions for Future Generations regroupe des entités visant à « préserver les intérêts, les droits et le bien-être environnemental, social et culturel des futures générations » à travers « la réalisation des ODD ; la protection des droits à un environnement propre et sain, entendus comme l'une des dimensions des droits humains, la gouvernance du long terme et l'intégration des droits et intérêts des générations futures dans la fabrique de la politique publique⁴ ».

Commissions parlementaires, commissaires, défenseurs : la volonté de contrebalancer la tendance au court-termisme de l'action publique prend différentes formes. En 2007, le Parlement hongrois a par exemple créé la fonction de Commissaire parlementaire pour les générations futures, organe de surveillance indépendant, qui a pour mission de garantir le droit constitutionnel des citoyens à un environnement sain. Au Pays de Galles, un Commissaire aux générations futures aux pouvoirs élargis joue le rôle de gardien des

¹ Il ne sera officiellement dissous qu'en 2013, mais ne s'est plus réuni après la démission du commandant Cousteau en 1995.

² <https://www.fdsd.org/ideas/knesset-commission-future-generations/>

³ Teschner N. (2013), « Official Bodies that Deal with the Needs of Future Generations... », *op. cit.*

⁴ <https://futureroundtable.org/en/web/network-of-institutions-for-future-generations/welcome>

générations futures en accompagnant les organismes publics et ceux qui élaborent les politiques à mieux prendre en compte l'impact à long terme de leurs décisions. La problématique est souvent intégrée au sein d'un organe plus large chargé des questions de développement durable : c'est notamment le cas en Nouvelle-Zélande, au Canada, en Finlande ou encore au sein de plusieurs États américains. C'est dans cette perspective que s'inscrivent plusieurs propositions versées au débat public en France :

- la proposition de la création d'un « Défenseur de l'environnement et des générations futures » portée par la députée du Var, Cécile Muschotti, dans un rapport remis au Premier ministre en juillet 2021¹ traduit une proposition de la Convention citoyenne pour le climat. Cette autorité indépendante, directement inspirée du Défenseur des droits, regrouperait la Commission nationale du débat public (CNDP), la Commission nationale de déontologie et des alertes en matière de santé publique et d'environnement, le Haut Conseil pour le climat (HCC), le médiateur de l'énergie, celui de l'eau, voire l'Autorité de contrôle des nuisances aéroportuaires. Elle aurait vocation à « répondre aux préoccupations citoyennes d'un affaiblissement de la défense de l'environnement et d'un enlisement des projets » par l'exercice de fonction de conseil, de médiation et d'animation du débat public ;
- autre option récemment envisagée², celle d'un renforcement des pouvoirs et de l'indépendance du HCC, aujourd'hui instance consultative placée auprès du Premier ministre, qui deviendrait une Autorité administrative indépendante au périmètre élargi à d'autres dimensions de la protection de l'environnement, voire au respect des « limites planétaires³ ». Il s'agirait à la fois de renforcer la portée contraignante de ses avis et de doter cette instance d'un pouvoir d'enquête et de sanction. Elle pourrait également être chargée du contrôle *ex ante* de l'alignement climatique des projets de loi ou de l'évaluation *ex post* de leur mise en œuvre, ce qui nécessiterait un renforcement important de ses moyens.

Le point commun de la plupart de ces institutions existantes ou envisagées est leur indépendance – relative ou totale – à l'égard des gouvernements. C'est de cette indépendance qu'est censée découler la confiance du public dans le caractère impartial, transparent et non biaisé de leurs avis, recommandations ou évaluations⁴. Leurs fonctions

¹ Muschotti C. (2021), *Création d'un Défenseur de l'environnement et des générations futures*, rapport, juillet.

² Braud M. (2022), « 100 jours pour organiser l'État afin de réussir la transition écologique », note, Terra Nova, février.

³ Il pourrait, souligne M. Braud dans sa note, devenir le Haut Conseil pour l'environnement, voire le Haut Conseil aux limites planétaires proposé par la Convention citoyenne pour le climat.

⁴ Network of Institutions for Future Generations (2018), *Mission Statement* : « We recognise the following defining principles for institutions for future generations 1. Independent, legitimate, impartial and unbiased. The office and mandate should be established by national or regional legislation and be legally independent from government with its incumbents(s) elected or appointed by a legislative body; 2. Effective, resourced to sufficiently carry out its duties with extensive authority including access to information and empowered to make legislative or administrative recommendations; 3. Transparent, with a clear and direct mandate and reporting periodically to the Parliament or a regional Assembly on its work and findings; 4. Mandated specifically to include a reference to safeguarding the interests, rights and well-being of future generations, or some of its essential elements as listed hereunder; 5. Approachable, accessible and accountable with full, open access from civil society and citizens/public. »

de médiation ou de contrôle, s'exercent en aval de la décision – et leurs avis en amont demeurent le plus souvent consultatifs : ils ne produisent pas de normes et ne contribuent généralement pas directement à la fabrique de l'action publique. S'ils peuvent en être complémentaires, et constituer un échelon supplémentaire « de pilotage et de contrôle¹ », ils ne peuvent se substituer à un organisme chargé de surmonter les conflits de soutenabilités et d'assurer la durabilité, la cohérence et la légitimité de l'action publique. Intégrer les soutenabilités dans la fabrique même des politiques publiques, à travers, notamment, l'élaboration et le déploiement d'une Stratégie nationale de long terme, suppose *a contrario* de reconfigurer en son centre la « machinerie² » politico-administrative.

2. La machinerie des soutenabilités (1) : fonctions, missions, interactions

« La crise Covid a montré que l'administration avait la motivation et les capacités intrinsèques pour se mobiliser autour d'impératifs clairs, et que la désorganisation qui a suivi les débuts était [surtout] attribuable à un manque de pilotage du collectif et de la transversalité³. »

Motivation, capacités, mais aussi instruments de l'administration du temps long et du décloisonnement sont assez largement disponibles même si, on l'a vu (voir Chapitres 3, 5 et 6), leur conception et leurs usages pourraient être améliorés. L'enjeu est dès lors d'en assurer la convergence au profit d'objectifs de soutenabilités de moyen et long termes, traduits dans une Stratégie et une programmation.

Nouveau Commissariat général au Plan⁴, France Transition⁵, secrétariat général à la transition écologique⁶ : plusieurs propositions, portées par des *think tanks*, des associations ou des chercheurs, parfois inspirées par des exemples étrangers, visent à organiser l'État et son administration pour permettre une telle convergence. Si elles procèdent généralement d'une volonté de prendre en charge « la transition écologique », elles peuvent inspirer l'orchestration d'une thématique plus englobante, telle que nous l'avons envisagée comme périmètre d'une planification renouvelée prenant la forme d'une Stratégie nationale, articulée autour de l'impératif de décarbonation, mais sans exclusive ni priorisation sur les autres objectifs, environnementaux, économiques et sociaux, de soutenabilité (voir Chapitre 6).

¹ Braud M. (2022), « [100 jours pour organiser l'État afin de réussir la transition écologique](#) », *op. cit.*

² Traduction de *Machinery of Government* (MoG) qui désigne les structures et les processus interconnectés du gouvernement et des administrations. Le terme est utilisé en particulier, dans les structures internationales, dans le contexte de la transformation publique.

³ The Shift Project (2021), [L'emploi : moteur de la transformation bas carbone](#), rapport final, décembre, p. 186.

⁴ Rosanvallon P. (2014), « La démocratie et la gestion du long terme », *op. cit.* ; The Shift Project (2022), *Climat, crises. Le plan de transformation de l'économie française*, Paris, Odile Jacob.

⁵ Pech T. et Canfin P. (2021), « [Gouverner la transition écologique](#) », note, Terra Nova, novembre.

⁶ Braud M. (2022), « [100 jours pour organiser l'État afin de réussir la transition écologique](#) », *op. cit.*

Il s'agit en effet de concevoir la « machinerie » politico-administrative assurant la capacité des processus institutionnels et administratifs, à toutes les étapes de leur fabrication, à traduire une vision de long terme en politiques publiques cohérentes et soutenables. Pour donner corps aux principes consacrés par la Charte de l'environnement¹ et concilier les différents objectifs auxquels elle nous engage, il semble nécessaire de se doter d'une institution orchestratrice, capable d'assurer d'une part l'articulation des politiques publiques entre elles et d'autre part leur alignement sur les objectifs de soutenabilités traduits dans une Stratégie nationale de long terme légitimée par une large délibération. Cette nécessité d'innovation dans la machinerie gouvernementale s'impose, notamment face au constat récurrent selon lequel même une personnalité forte et convaincue de l'urgence des enjeux de soutenabilités et de leur dimension systémique, placée aux commandes d'une section d'un appareil d'État qui reste marqué par un référentiel ancien, ne sera pas en mesure d'agir efficacement.

À ce stade de la réflexion et des travaux entrepris dans le cadre du séminaire « Soutenabilités », nous nous proposons d'en poser le cadrage, les principes et les fonctions, et d'ouvrir la réflexion sur son positionnement. La question de la nature juridique de l'organisme à créer ou à réorganiser, ainsi que celle de la répartition des compétences entre un tel organisme et ceux d'ores et déjà existants nécessiteront des arbitrages que les pages ci-après pourraient éclairer.

2.1. L'orchestration des soutenabilités : guide de lecture

Les propositions évoquées ci-dessus convergent autour de la nécessité d'une structuration et d'une institutionnalisation de l'action politique de long terme, à même de coordonner des fonctions « aval » et « amont » de la conception des politiques publiques, de l'anticipation à la pérennisation, de la prospective à l'évaluation, pour en assurer la continuité et la cohérence.

La métaphore de « l'orchestrateur » rend assez bien compte de ce que pourraient être les contours d'une telle machinerie. En musique en effet, « l'orchestrateur transcrit les parties (fournies par le compositeur dans le ton qu'il préfère) suivant la tonalité des instruments et indique au compositeur les impossibilités ou les difficultés trop grandes de ce qu'il attribue à tel ou tel instrument. Les timbres et leurs combinaisons restent au compositeur ; l'orchestrateur fait un métier de manœuvre, mais doit connaître à fond la technique des instruments² ». Ainsi, « l'orchestration des soutenabilités » est la coordination de

¹ Dont on rappelle ici, pour mémoire, qu'on peut estimer qu'elle traduit, dans ses considérants et son article 6, le principe même de soutenabilité (voir Chapitres 4 et 6).

² Définition du [CNRTL](#). À noter que le terme « orchestrateur » est aussi emprunté à l'univers des réseaux et des plateformes numériques. Il désigne des processus d'organisation, de coordination et de gestion de systèmes informatiques complexes. Dans ces environnements technologiques, il peut aussi être synonyme d'automatisation de certains processus, mais surtout de gestion dynamique de ressources, de coordination et d'échange d'informations à travers l'interaction de services et d'éléments du réseau. Et c'est bien cette forme de gouvernance, dynamique, coordonnée, et combinatoire qui est évoquée dans les propositions ci-après.

différentes fonctions qui pourraient être assurées en propre, coordonnées ou seulement supervisées par l'organisme orchestrateur, selon le niveau d'intégration retenu.

Encadré 30 – L'orchestration des soutenabilités, guide de lecture

Afin de donner à voir les objectifs, fonctions et missions de l'orchestration des soutenabilités, et ce, sans préjudice des formes définitives de la machinerie à concevoir, de la nature des organismes à créer ou à réorganiser ni de la répartition des compétences entre de tel(s) organisme(s) et ceux d'ores et déjà existants, nous les présenterons ici à la fois graphiquement et textuellement :

- une par une dans des fiches présentant les fonctions envisagées de l'« orchestrateur des soutenabilités » (le ou les organismes, existants ou à créer, spécifiquement chargés de ces missions) et des « équipes soutenabilités » (les agents publics qui, sous l'autorité de ce(s) organisme(s), agissent en interaction avec des acteurs sectoriels et territoriaux) ;
- dans un schéma de synthèse récapitulatif présentant leur articulation tout au long du cycle de vie des politiques publiques, de leur conception à leur évaluation, également disponible en grand format affiche, annexé au présent rapport (papier et numérique).

Plusieurs options de structuration, ou de périmètre, sont présentées dans ces fiches. Elles engagent des modifications institutionnelles et des réorganisations plus ou moins lourdes, et sont susceptibles de requérir la mobilisation d'un nombre d'agents d'ampleur significativement différente selon les options qui pourraient être mises en œuvre, après arbitrage politique et travaux d'une mission de préfiguration.

2.2. Cadrage et mandat

Parmi les éléments de différenciation entre les institutions chargées du long terme et/ou de la transition écologique, la nature de la superstructure légale dans laquelle elles opèrent est déterminante. L'enjeu est en effet de proposer une orchestration capable de « synchroniser », les projections et les objectifs de moyen et long termes, dans le cadre imposé par les impératifs de la décarbonation, pour aboutir à des engagements systémiques et solides, dont des juges administratifs et constitutionnels pourraient avoir à valider le respect, ou dénoncer et sanctionner le non-respect – ce qui nécessite un ancrage législatif, voire constitutionnel. Une possibilité serait de construire un double dispositif permettant de définir à la fois les objectifs poursuivis et les modalités de leur mise en œuvre et de leur articulation institutionnelle.

- **Une « grande loi générale », sorte de « LOLF des soutenabilités »,** cadrage général fixant la *nouvelle organisation de l'État* et du pouvoir exécutif, instituant l'orchestrateur (voir Chapitre 8, section 3).

Cette loi – qui devrait probablement être une loi organique¹ pour assurer la pérennité de cette organisation – déterminerait également les *grands principes de l'action publique* et l'organisation des pouvoirs publics qui en découle au regard de l'objectif de construire des politiques publiques de long terme, systémiques et légitimes. Cette loi préciserait notamment de quelle façon ces grands principes doivent être déclinés dans la loi de « programmation » quinquennale (voir Chapitre 6) et pris en compte dans la procédure budgétaire, et lors de l'élaboration des lois et des études d'impact.

- **Une loi de programmation quinquennale décrivant une « Stratégie nationale » – à l'instar des anciennes « lois de Plan »** (et qui serait elle-même la traduction d'un cadrage politique de type discours de politique générale ou contrat de législature). Pour mémoire (voir Chapitre 6), cette loi de programmation préciserait les objectifs à atteindre sur cinq ans au regard de leur trajectoire de long terme (à dix, vingt ou trente ans) – dont ceux définis dans le respect de nos engagements internationaux – de nature à la fois environnementale, économique et sociale pour décliner cette Stratégie nationale conformément aux principes fixés par la loi de cadrage général. Le vote de cette loi de « programmation » serait précédée d'une large phase de consultation (voir Chapitre 7), articulée avec le débat parlementaire et budgétaire.

Cette procédure, certes engageante et inscrite dans la durée, présente l'inconvénient – pour la première mandature notamment – de nécessiter un temps d'élaboration conséquent, mais présente de nombreux avantages :

- la visibilité politique de la Stratégie nationale, d'autant plus importante qu'elle aura fait l'objet de délibérations approfondies ;
- l'affichage clair des priorités pour les administrations comme les collectivités et les acteurs privés ;
- la constitution d'un cadre cohérent d'action publique ;
- l'obligation, pour le législateur, de prêter attention aux conditions de mise en œuvre des objectifs poursuivis dans toutes les lois votées au cours du mandat, y compris lorsqu'elles portent sur des champs hors de la Stratégie nationale.

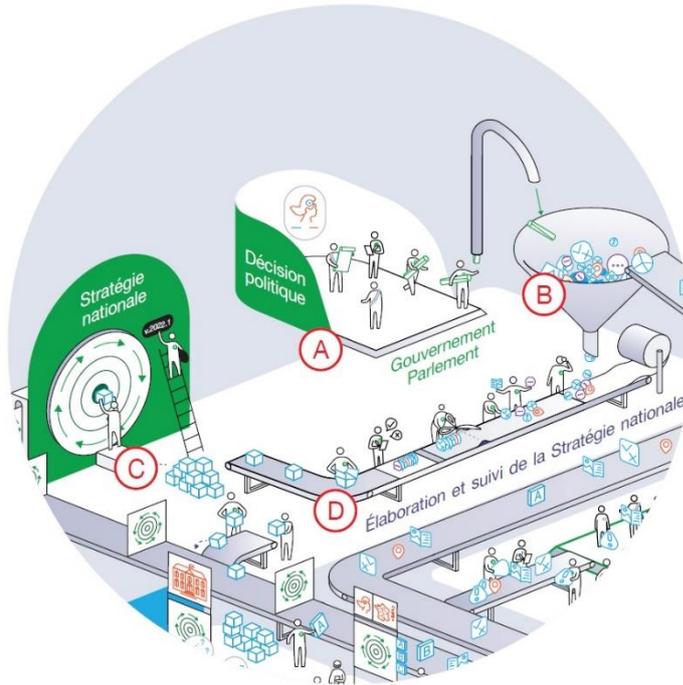
Enfin et surtout, on peut en attendre une certaine pérennité du dispositif mis en place pour gouverner les soutenabilités, au-delà des échéances électorales et des changements de personnes. En effet, les structures qui n'ont pas d'ancrage dans la loi, voire dans la loi organique, si elles sont faciles à créer, à réformer ou à fusionner, sont également faciles à supprimer ou à laisser tomber dans l'oubli.

2.3. L'orchestration des soutenabilités : les fiches fonction

Voir pages suivantes pour consulter les fiches fonction et le schéma de synthèse.

¹ Ce qui nécessiterait une révision constitutionnelle.

Fiche fonction 1 Élaboration et suivi d'une Stratégie nationale



Légende



Équipe
Soutenabilités



La Stratégie nationale
Document de planification



Administrations



Cycle de vie
de la Stratégie nationale



Décideurs
politiques



Collectivités
territoriales



Prospective

Récits, modèles et projections



Indicateurs de suivi

Données permettant de suivre
les soutenabilités
Ex. : les objectifs de développement
durable et les nouveaux indicateurs
de richesse



Évaluations

Bilans d'étape, évaluations
quantitatives et qualitatives des
dispositifs. Retours du terrain
et expertise



Parole citoyenne

Résultats des délibérations et
de la participation citoyenne



Risques

Identification de risques
d'insoutenabilité



Inconnues

Angles morts
des politiques publiques

Fiche fonction 1 Élaboration et suivi d'une Stratégie nationale

Argument

La Stratégie nationale est le document structurant l'activité de l'orchestrateur.

Fonctions

Sur le fondement d'un cadrage politique – type discours de politique générale ou contrat de législature – **(A)** élaboré en début de mandat, l'orchestration, en lien avec les administrations concernées, consisterait à :

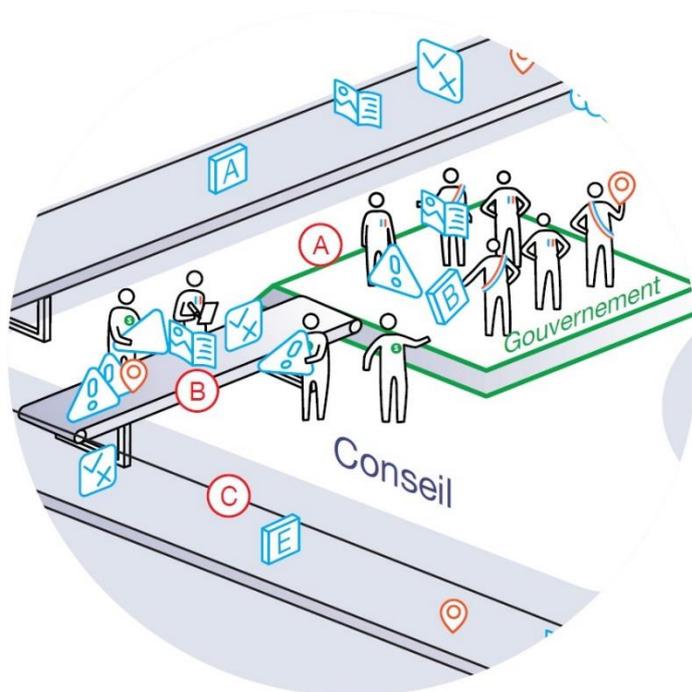
- compiler l'ensemble des données évaluatives et prospectives disponibles **(B)** pour produire un document de référence, la « Stratégie nationale », traduisant le cadrage politique dans une loi de programmation fixant les objectifs partagés et indicateurs transversaux – et intégrant notamment, sans exclusive mais de manière impérative, nos engagements internationaux, les cibles de la SNBC et de la future Stratégie française sur l'énergie et le climat (SFEC) **(C)** ;
- assurer le suivi et le contrôle de la réalisation de ces objectifs, alerter le gouvernement sur les écarts manifestes par rapport aux objectifs fixés ;
- mettre à jour, chaque année et en tant que de besoin, ces documents et objectifs en fonction des trajectoires observées, des résultats des évaluations *in itinere* et des réajustements imposés par des facteurs exogènes (crises, etc.) **(D)** ;
- le cas échéant, suggérer ou conseiller le gouvernement sur la nécessité d'évolutions ou de modifications substantielles du cadrage.

Options et exemples

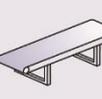
Dans le cadre de leur proposition sur le gouvernement de la transition écologique, P. Canfin et T. Pech suggèrent un compte rendu annuel du Premier ministre devant la représentation nationale lui permettant (ici en matière de transition écologique) de « souligner les progrès, identifier les retards et en exposer les causes, proposer des solutions et des adaptations, faire le point sur les négociations en cours et à venir dans différents secteurs. Le Gouvernement serait ainsi comptable d'indicateurs concrets suivis au long cours permettant à chacun de juger sa politique et ses résultats¹ ». Un tel rendez-vous annuel pourrait être décliné dans le cadre de la Stratégie nationale, sur le fondement des travaux réalisés ou coordonnés par l'orchestrateur.

¹ Pech T. et Canfin P. (2021), « [Gouverner la transition écologique](#) », note, Terra Nova, novembre, p. 27.

Fiche fonction 2 Conseil au gouvernement et préparation des arbitrages



Légende

	Équipe Soutenabilités		La Stratégie nationale Document de planification		Prospective Récits, modèles et projections
	Administrations		Les grands scénarios Exercices prospectifs permettant de choisir des orientations soutenables		Indicateurs de suivi Données permettant de suivre les soutenabilités <i>Ex. : les objectifs de développement durable et les nouveaux indicateurs de richesse</i>
	Décideurs politiques		Les feuilles de route Traductions sectorielles et territoriales des objectifs de la Stratégie nationale		Évaluations Bilans d'étape, évaluations quantitatives et qualitatives des dispositifs. Retours du terrain et expertise
	Collectivités territoriales		Cycle de vie de la Stratégie nationale		Parole citoyenne Résultats des délibérations et de la participation citoyenne
					Risques Identification de risques d'insoutenabilité
					Inconnues Angles morts des politiques publiques

Fiche fonction 2 Conseil au gouvernement et préparation des arbitrages

Argument

Au-delà de l'exercice d'élaboration et de suivi de la Stratégie nationale, les arbitrages politiques en cours de mandat doivent pouvoir également être rendus à l'aune des soutenabilités (c'est-à-dire répondant au triple critère : durable, systémique et légitime). Un des rôles de l'orchestration est de permettre au gouvernement d'être conseillé et alerté « en temps réel » sur les risques d'insoutenabilités et les potentiels conflits de soutenabilités entre les politiques qu'il met en œuvre.

Fonctions

L'orchestrateur, en coordination avec les administrations concernées pourrait :

- préparer techniquement les arbitrages du gouvernement **(A)** à l'aune des données économiques, sociales, environnementales, financières éclairant les soutenabilités **(B)** ;
- identifier, en concertation avec les acteurs concernés, les difficultés à surmonter en amont des initiatives législatives et réglementaires et formuler des recommandations communiquées au gouvernement¹ ;
- alerter le gouvernement sur les risques de désalignement vis-à-vis de la Stratégie **(C)**.

Options et exemples

Les fonctions envisagées pour le secrétariat général à la transition écologique (SGTE) préconisé par le *think tank* Terra Nova pourraient être intégrées dans un organisme au périmètre plus large et aux missions plus étendues tel que l'orchestrateur des soutenabilités². Il s'agirait :

- sur le modèle du Secrétariat général aux affaires européennes (SGAE), de préparer les réunions interministérielles (RIM) sur les sujets de la transition en appui au cabinet du Premier ministre. Il pourrait par ailleurs alerter rapidement en cas de déviation de la trajectoire et convoquer des RIM pour arbitrer les actions correctrices à mettre en place ;
- d'appuyer le cabinet du Premier ministre dans la coordination de l'action des ministères pour assurer que ces enjeux sont bien pris en compte. Dans cette perspective, il pourrait faire remonter les indicateurs de suivi des objectifs spécifiques de chaque ministère en amont des points réguliers entre le Premier ministre et ses ministres. Le SGTE pourrait par exemple établir, avant chaque réunion bilatérale, un tableau de bord présentant l'état d'avancement des actions relevant de chaque ministère pour que les indicateurs en rouge puissent être discutés au plus haut niveau.

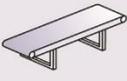
¹ Pech T. et Canfin P. (2021), « [Gouverner la transition écologique](#) », note, Terra Nova, novembre.

² *Ibid.*

Fiche fonction 3 Prospective et expertise



Légende

	Équipe Soutenabilités		La Stratégie nationale Document de planification		Prospective Récits, modèles et projections
	Administrations		Les grands scénarios Exercices prospectifs permettant de choisir des orientations soutenables		Indicateurs de suivi Données permettant de suivre les soutenabilités <i>Ex. : les objectifs de développement durable et les nouveaux indicateurs de richesse</i>
	Décideurs politiques		Les feuilles de route Traductions sectorielles et territoriales des objectifs de la Stratégie nationale		Évaluations Bilans d'étape, évaluations quantitatives et qualitatives des dispositifs. Retours du terrain et expertise
	Collectivités territoriales		Cycle de vie de la Stratégie nationale		Parole citoyenne Résultats des délibérations et de la participation citoyenne
					Risques Identification de risques d'insoutenabilité
					Inconnues Angles morts des politiques publiques

Fiche fonction 3 Prospective et expertise

Argument

Comme le souligne un groupe d'experts de l'OCDE, « la création de mécanismes permettant d'améliorer la capacité des organisations gouvernementales à collecter et analyser des données probantes est devenue une dimension centrale de toute stratégie de long terme ». Une des plus évidentes réponses à ce besoin, adoptée dans de nombreux pays, est la création d'entités d'expertise et de conseil opérant à proximité immédiate, voire sous la tutelle, des gouvernements¹. Cependant, plus encore que les capacités à produire de l'expertise et de la prospective multidimensionnelle, dont l'État ou ses opérateurs sont assez largement pourvus² (voir Chapitre 5 et [Annexe 2](#)), c'est l'exploitation et la mise en réseau/l'articulation de ces travaux et données dans le processus de fabrication de l'action publique, et plus encore le rapprochement entre l'expertise et l'exercice du pouvoir que l'orchestration doit viser par la réunion, sous son égide, de fonctions de prospective d'une part et de coordination et/ou d'impulsion des politiques publiques d'autre part.

Fonctions

Pour l'orchestrateur, il s'agirait donc de :

- collecter et/ou produire des exercices de prospective (récits, scénarios, modèles, indicateurs, cartographies de risques) multidimensionnels en s'appuyant sur la production sectorielle ou généraliste de l'écosystème des soutenabilités (voir les travaux du Haut-Commissariat au Plan, Ademe, RTE, etc., mais également les travaux de prospective territoriale) **(A)** ;
- produire une cartographie transversale des risques et de leurs interactions, assurer son suivi en continu ;
- exploiter les résultats de ces exercices dans le cadre de ses fonctions de conseil au gouvernement et préparation des arbitrages d'une part, et d'animation du débat public d'autre part ;
- créer ou mettre à disposition une méthodologie commune et accompagner les acteurs pour favoriser la déclinaison territoriale **(B)** et sectorielle **(C)** des scénarios nationaux.

Options et exemples

L'Institute for Advanced Sustainability Studies (IASS) allemand propose par exemple, afin de mettre l'administration « en capacité d'initier des processus participatifs et indépendant de prospective et d'élaboration de scénarios d'avenir et de les ancrer dans la société », de créer une « Agence pour l'avenir » chargée de mener des travaux de prospective et de scénarios et, parallèlement, pour accélérer leur mise en œuvre, de développer un écosystème de partenaires extérieurs, composé de spécialistes de la société civile, du monde des affaires, des sciences et de la politique. « Une telle unité (...) garantirait ainsi les échanges productifs entre les innovateurs sociaux et les promoteurs du changement au sein de l'administration³. »

Le Conseil d'État dans son rapport de 2018⁴ propose pour sa part, pour pallier le manque de réflexion prospective dans l'État, de créer un réseau de prospective qui pourrait notamment avoir pour mission de créer un instrument d'aide à la décision stratégique du gouvernement. Ce réseau produirait un document de référence, destiné au Premier ministre, pour recenser l'ensemble des grands risques de diverses natures auxquels la Nation est confrontée – l'orchestrateur pourrait constituer la tête de réseau d'un dispositif similaire.

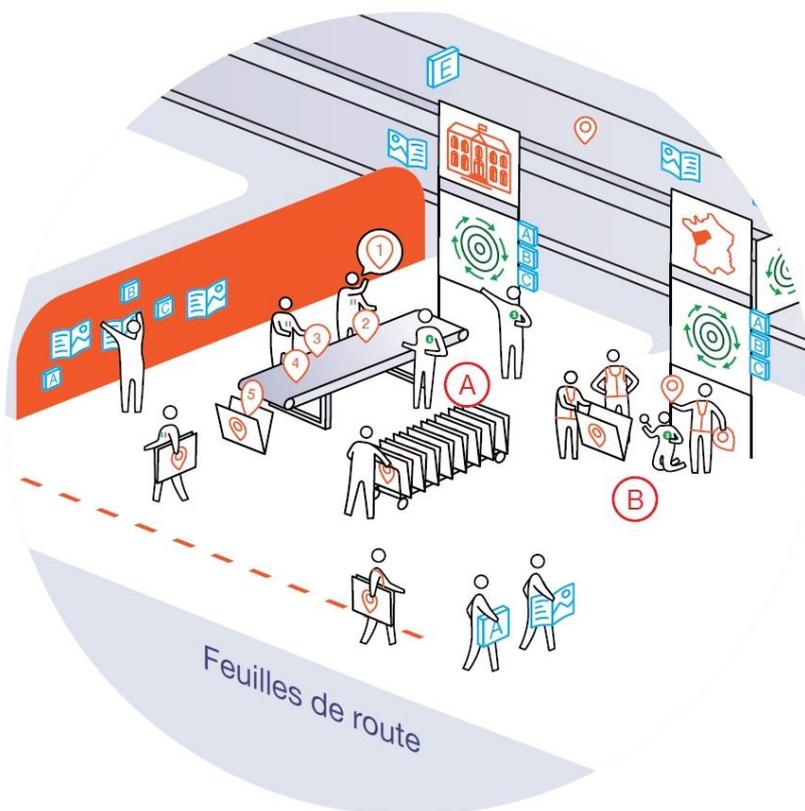
¹ OCDE, *Strengthening Decision-making Processes to Deliver on Climate Commitments* (à paraître).

² « Ces approches restent souvent localisées et ont tendance à ne pas être suffisamment intégrées dans la planification stratégique, la conception, la mise en œuvre et l'évaluation des politiques. Pour accroître leur efficacité, les approches systémiques doivent être davantage intégrées dans la gouvernance publique pour permettre la collaboration, la vision transversale et assurer la redevabilité nécessaire pour s'attaquer aux problèmes climatiques » (*ibid.*).

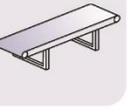
³ Nanz P., Borggräfe J., Hassel. A. *et al.* (2021), « [Pour une administration publique moderne en Allemagne : le pilier négligé d'un avenir démocratique et durable](#) », octobre.

⁴ Conseil d'État (2018), *La prise en compte du risque dans la décision publique. Pour une action publique plus audacieuse*, Paris, La Documentation française.

Fiche fonction 4 Feuilles de route sectorielles, stratégies territoriales et coordination



Légende

	Équipe Soutenabilités		La Stratégie nationale Document de planification		Prospective Récits, modèles et projections
	Administrations		Les grands scénarios Exercices prospectifs permettant de choisir des orientations soutenables		Indicateurs de suivi Données permettant de suivre les soutenabilités Ex. : les objectifs de développement durable et les nouveaux indicateurs de richesse
	Décideurs politiques		Les feuilles de route Traductions sectorielles et territoriales des objectifs de la Stratégie nationale		Évaluations Bilans d'étape, évaluations quantitatives et qualitatives des dispositifs. Retours du terrain et expertise
	Collectivités territoriales		Cycle de vie de la Stratégie nationale		Parole citoyenne Résultats des délibérations et de la participation citoyenne
					Risques Identification de risques d'insoutenabilité
					Inconnues Angles morts des politiques publiques

Fiche fonction 4 Feuilles de route sectorielles, stratégies territoriales et coordination

Argument

L'une des fonctions essentielles de l'orchestrateur est de « faire en sorte que ses différentes composantes s'approprient [les objectifs partagés] ; ensuite mettent en place des instances de pilotage et de contrôle garantissant que toutes les parties prenantes s'impliquent à leur échelle, et en particulier que tous les ministères soient redevables des cibles qui portent sur leurs champs d'expertise¹ ». L'orchestration consiste aussi à permettre le « passage à l'échelle » d'expériences locales et d'expérimentations et l'enrichissement de la Stratégie nationale par les expertises territoriales.

Fonctions et options

Concrètement, les « équipes soutenabilités » dépendant de l'orchestrateur pourraient :

- accompagner les administrations dans la rédaction de feuilles de route ministérielles/sectorielles – aujourd'hui formelles et incomplètes² – soutenables et cohérentes avec la Stratégie nationale. Cet accompagnement pourrait être plus ou moins directif : de la rédaction par l'orchestrateur lui-même de documents publics, à la fois politiques et techniques, à l'instar des « lettres de mandats » canadiennes³, à la simple vérification ou contrôle de conformité des feuilles de route, en passant par leur co-construction avec les administrations concernées **(A)**. En tout état de cause, ces feuilles de route devraient être articulées avec les arbitrages budgétaires rendus annuellement afin de s'assurer de la mise en cohérence des moyens avec les objectifs partagés ;
- faciliter l'appropriation par les parties prenantes, à différents échelons territoriaux de la Stratégie nationale et assurer la coordination des stratégies territoriales, en fournissant notamment (en coordination avec ou par l'intermédiaire de l'ANCT) des outils aux collectivités territoriales pour les produire. The Shift Project par exemple suggère qu'un Commissariat général au Plan soit le « garant de la coordination de l'action des Régions », en fournissant « la boussole », ainsi que « des métriques claires et partagées » permettant de relier entre eux et avec le niveau national les différents plans et schémas territoriaux, en facilitant les échanges, et apportant son appui à la mise en œuvre des meilleures pratiques⁴ **(B)** ;
- contribuer à la diffusion, voire à la généralisation des expériences locales en garantissant la cohérence d'ensemble – en les portant à la connaissance de tous (voir [Fiche fonction 7](#)) et, le cas échéant, en proposant des évolutions réglementaires nécessaires – notamment en matière d'expérimentations pour favoriser leur essaimage⁵ ;
- compiler les données de suivi de ces feuilles de route ministérielles et territoriales afin de s'assurer de leur convergence globale vers les objectifs fixés de la Stratégie nationale. Et proposer le cas échéant des pistes d'action pour réduire les écarts constatés (voir [Fiche fonction 2](#)).

Outils

- L'outil « S'organiser pour intégrer les soutenabilités » (voir [Annexe 3](#)) présente un exemple simplifié, à travers le cheminement des questionnements à destination des administrations, opérateurs et collectivité, de ce qui pourrait être une méthodologie commune pour favoriser cette appropriation.

¹ Braud M. (2022), « [100 jours pour organiser l'État afin de réussir la transition écologique](#) », note, Terra Nova, février.

² *Ibid.* et voir Chapitres 4 et 6.

³ <https://pm.gc.ca/fr/lettres-de-mandat>

⁴ The Shift Project (2021), *L'emploi : moteur de la transformation bas carbone*, rapport final, décembre.

⁵ *Ibid.*

Fiche fonction 5 Points de contrôle des soutenabilités



Légende

	Équipe Soutenabilités		La Stratégie nationale Document de planification		Prospective Récits, modèles et projections
	Administrations		Les grands scénarios Exercices prospectifs permettant de choisir des orientations soutenables		Indicateurs de suivi Données permettant de suivre les soutenabilités Ex. : les objectifs de développement durable et les nouveaux indicateurs de richesse
	Décideurs politiques		Les feuilles de route Traductions sectorielles et territoriales des objectifs de la Stratégie nationale		Évaluations Bilans d'étape, évaluations quantitatives et qualitatives des dispositifs. Retours du terrain et expertise
	Collectivités territoriales		Cycle de vie de la Stratégie nationale		Parole citoyenne Résultats des délibérations et de la participation citoyenne
					Risques Identification de risques d'insoutenabilité
					Inconnues Angles morts des politiques publiques

Fiche fonction 5 Points de contrôle des soutenabilités

Argument et options

L'évaluation, *ex ante* et *in itinere*, de la soutenabilité de l'action publique est également une dimension majeure de l'orchestration. Elle peut passer, en déclinant le modèle proposé par P. Canfin et T. Pech pour les gaz à effet de serre (GES)¹ et que l'on retrouve, par exemple, en Nouvelle-Zélande en Suède ou en Autriche², par l'obligation de passage par des « points de contrôle » pour les lois et décrets. Tout texte (selon des critères de sélection à déterminer) devrait alors obligatoirement, avant sa présentation en Conseil des ministres (ou par les ministères concernés dans le cas d'un décret), mais aussi lors de points de contrôle réguliers, faire la preuve en amont et *in itinere* devant l'orchestrateur de sa compatibilité avec la Stratégie nationale et de sa prise en compte des potentiels conflits de soutenabilités. C'est le cœur de l'orchestration que d'assurer tout au long de son cycle de vie la cohérence de l'action publique et d'avoir les processus et outils qui permettent de rendre visibles les conflits ou incohérences avant la décision ou le vote, mais aussi lors de son déploiement.

Fonctions et outils

Dans cette perspective, l'orchestrateur contribuerait à, voire aurait la responsabilité de l'élaboration des nouvelles études d'impact et de diagnostics des soutenabilités (voir Chapitre 6) et/ou *a minima* en examinerait la qualité et la cohérence, voire la contribution, aux objectifs de la Stratégie nationale.

Les équipes de l'orchestrateur pourraient également être sollicitées par les ministères ou les collectivités pour tester la soutenabilité d'une politique publique ou d'un projet en cours d'exécution, par l'intermédiaire des enquêtes de soutenabilités (voir Chapitre 6 et « l'enquête de soutenabilités ») (A).

L'exemple de la Nouvelle-Zélande³

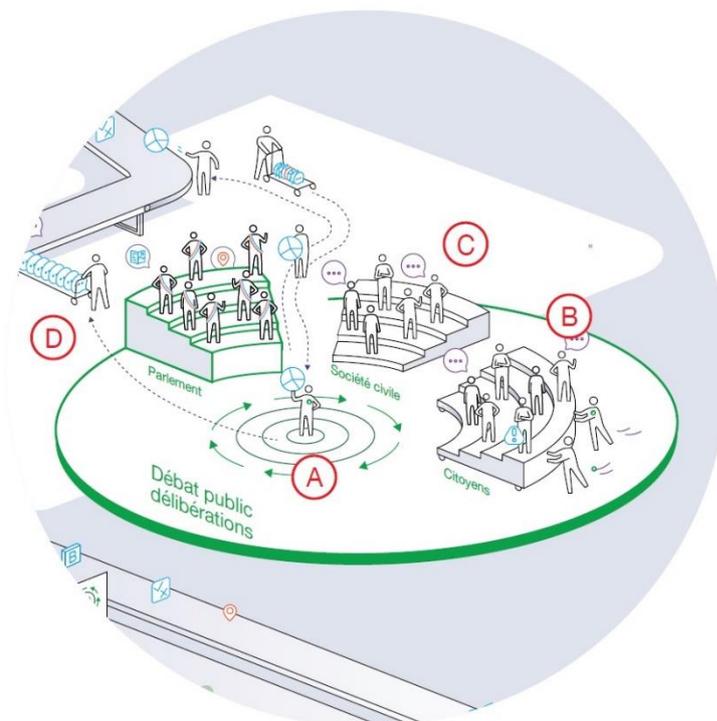
En 2019, la Nouvelle-Zélande a introduit un mécanisme pour garantir que la prise de décision dans tous les domaines politiques reflète les objectifs climatiques. Toutes les décisions du Cabinet susceptibles d'avoir un impact significatif sur les émissions de GES de la Nouvelle-Zélande sont mesurées, surveillées et font l'objet de rapports. Les « implications climatiques de l'évaluation des politiques » (CIPA) examinent *ex ante* les conséquences, positives ou négatives, sur les émissions de GES des projets de politiques publiques portés par les agences du gouvernement central. L'initiative garantit que le ministère de l'Environnement est impliqué dès le début dans le processus politique, afin que des informations suffisantes sur le raisonnement et le contexte de la proposition soient collectées. Cela permet aux ministres de prendre des décisions éclairées et conscientes concernant le budget des émissions du pays et aide à soutenir le développement et le suivi des politiques et des plans qui aident la Nouvelle-Zélande à passer à une économie à faibles émissions.

¹ Pech T. et Canfin P. (2021), « [Gouverner la transition écologique](#) », note, Terra Nova, novembre.

² En Autriche par exemple, dans le cadre de la Stratégie climat 2050, les projets de textes au niveau fédéral comme provincial sont soumis à un examen climatique pour prévenir d'éventuels effets indésirables sur le climat. Voir ministère fédéral des Affaires étrangères (2019), « [Long-Term Strategy 2050 – Austria](#) », décembre.

³ Ministère de l'Environnement néo-zélandais (2021), [Climate Implications of Policy Assessment: Guidance on Cabinet Requirement for Central Government Agencies](#), avril.

Fiche fonction 6 Délibération et animation du débat public



Légende

	Équipe Soutenabilités		La Stratégie nationale Document de planification		Prospective Récits, modèles et projections
	Administrations		Les grands scénarios Exercices prospectifs permettant de choisir des orientations soutenables		Indicateurs de suivi Données permettant de suivre les soutenabilités Ex. : les objectifs de développement durable et les nouveaux indicateurs de richesse
	Décideurs politiques		Les feuilles de route Traductions sectorielles et territoriales des objectifs de la Stratégie nationale		Évaluations Bilans d'étape, évaluations quantitatives et qualitatives des dispositifs. Retours du terrain et expertise
	Collectivités territoriales		Cycle de vie de la Stratégie nationale		Parole citoyenne Résultats des délibérations et de la participation citoyenne
					Risques Identification de risques d'insoutenable
					Inconnues Angles morts des politiques publiques

Fiche fonction 6 Délibération et animation du débat public

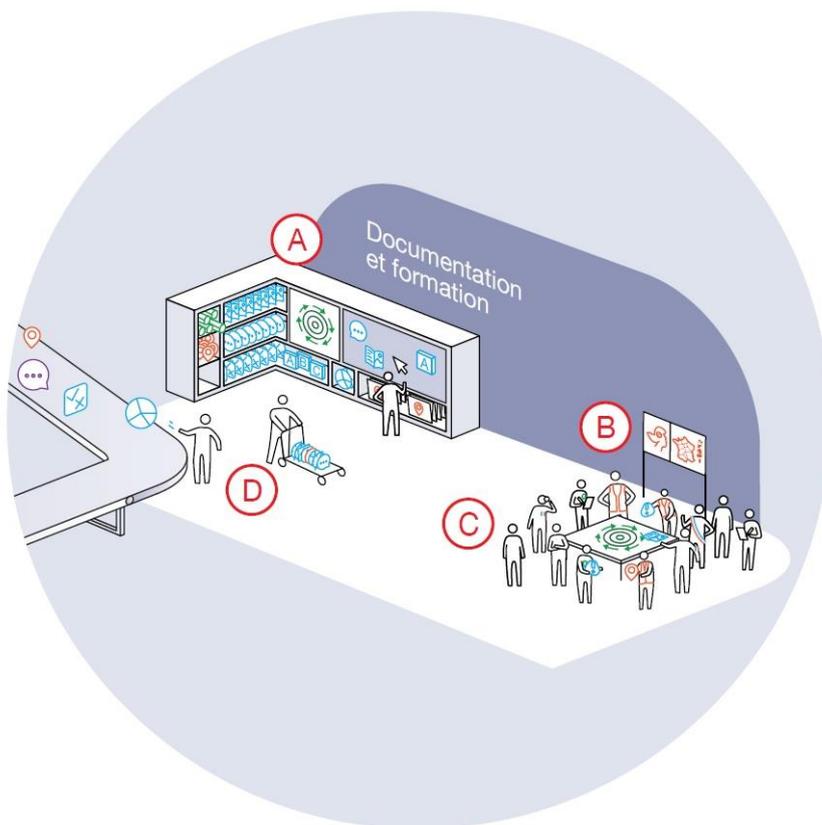
Argument

Orchestrer les soutenabilités nécessite également de se doter des interfaces capables d'articuler le débat public et la délibération citoyenne avec la décision publique afin d'assurer la légitimité de l'action publique (voir Chapitre 7).

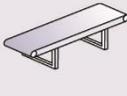
Fonctions

- L'orchestrateur aurait à ce titre un rôle particulier à jouer dans les concertations et débats en amont de l'élaboration de la Stratégie nationale et dans ceux concernant les modalités de sa mise en œuvre **(A)**.
- *A minima*, l'orchestrateur devrait contrôler (en lien avec la CNDP, l'Autorité environnementale, les Missions régionales d'autorité environnementale et le CESE) que la participation du public est garantie dans le cadre des grandes décisions stratégiques, et le cas échéant contribuer à l'organiser **(B)**.
- Les données prospectives et évaluatives qu'il produit ou collecte devraient être traduites et publiées dans des formats qui permettent d'alimenter à la fois le débat public et la délibération parlementaire en expertises, prospectives, récits, clarifications de controverses, etc. **(C)**
- Inversement – et c'est essentiel –, l'orchestrateur devrait s'assurer de la transmission des résultats des concertations citoyennes aux décideurs et de leur intégration dans les documents d'arbitrage et d'évaluation. Il pourrait également être mandaté pour réaliser ou être associé à la production de réponses circonstanciées aux produits de la participation citoyenne **(D)**.

Fiche fonction 7 Ressources, documentation et formation



Légende

	Équipe Soutenabilités		La Stratégie nationale Document de planification		Prospective Récits, modèles et projections
	Administrations		Les grands scénarios Exercices prospectifs permettant de choisir des orientations soutenables		Indicateurs de suivi Données permettant de suivre les soutenabilités Ex. : les objectifs de développement durable et les nouveaux indicateurs de richesse
	Décideurs politiques		Les feuilles de route Traductions sectorielles et territoriales des objectifs de la Stratégie nationale		Évaluations Bilans d'étape, évaluations quantitatives et qualitatives des dispositifs. Retours du terrain et expertise
	Collectivités territoriales		Cycle de vie de la Stratégie nationale		Parole citoyenne Résultats des délibérations et de la participation citoyenne
					Risques Identification de risques d'insoutenable
					Inconnues Angles morts des politiques publiques

Fiche fonction 7 Ressources, documentation et formation

Argument et fonctions

Orchestrer les soutenabilités, c'est, enfin, contribuer à l'acculturation et la formation des agents publics à ces enjeux par l'intermédiaire d'un centre de ressources **(A)** qui aurait vocation à :

- documenter en continu les enjeux de soutenabilités, en s'alimentant notamment par des expériences de terrain et internationales **(B)** ;
- animer, former et outiller une communauté d'agents publics engagés sur les enjeux de soutenabilités, et diffuser des publications **(C)** ;
- créer de la méthodologie pour favoriser la transversalité entre acteurs, entre administrations, et pour construire des pratiques communes **(D)** ;
- avoir une fonction de conseil auprès du gouvernement mais aussi des ministères et des administrations, des collectivités territoriales, des acteurs privés, etc. ;
- contribuer à la formation de l'ensemble de agents publics par des partenariats avec les écoles de service public **(C)** et, plus largement, fournir des ressources pédagogiques à destination des enseignants et des formateurs ;
- participer à la réflexion sur les évolutions des métiers et compétences (grilles d'évaluation des fonctionnaires, etc.) nécessaires pour assurer ces nouvelles missions.

ORCHESTRER ET PLANIFIER UNE ACTION PUBLIQUE SOUTENABLE

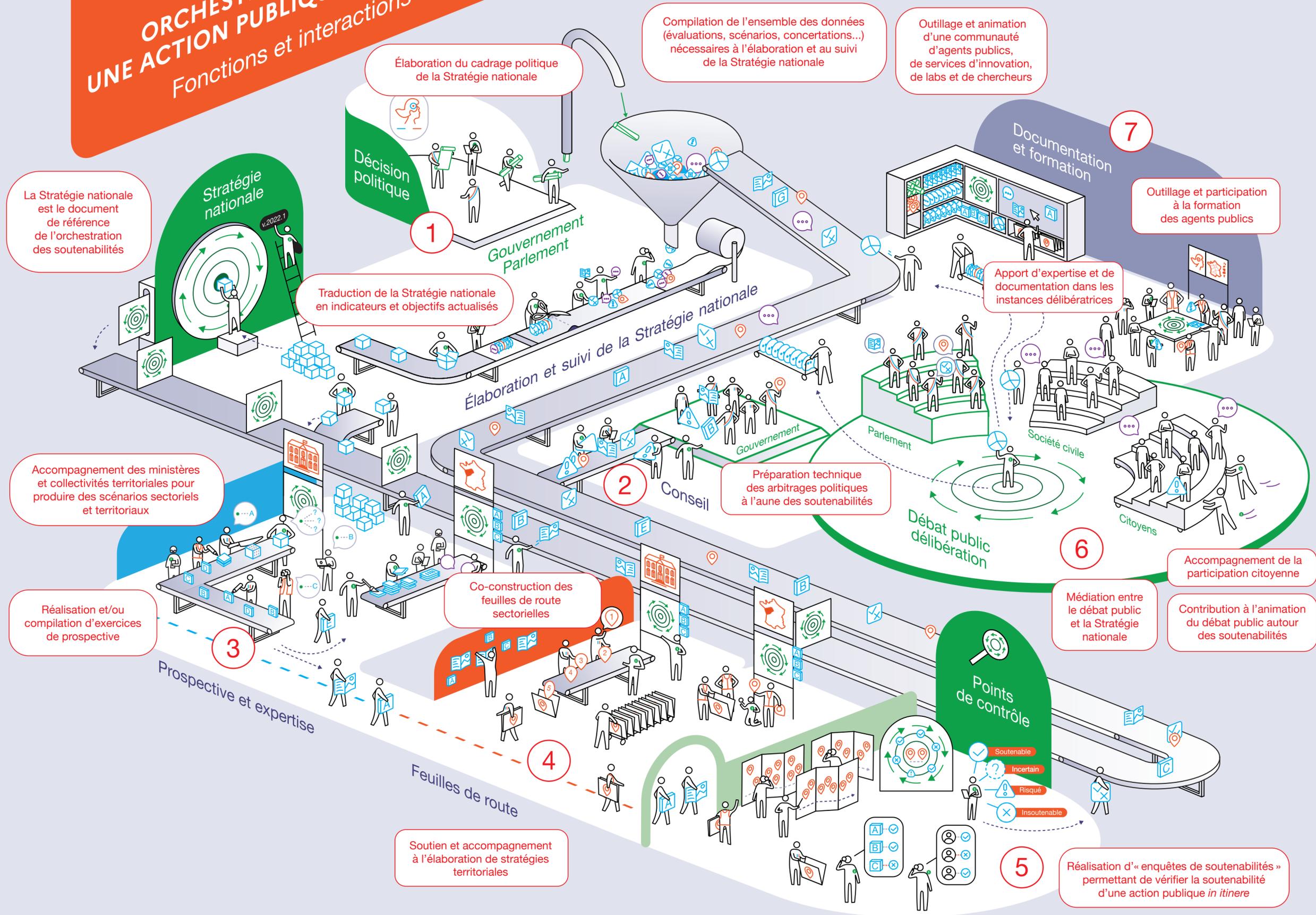
Fonctions et interactions

Légende

- Équipe Soutenabilités**
- Administrations**
- Décideurs politiques**
- Collectivités territoriales**
- La Stratégie nationale**
Document de planification
- Les grands scénarios**
Exercices prospectifs permettant de choisir des orientations soutenables
- Les feuilles de route**
Traductions sectorielles et territoriales des objectifs de la Stratégie nationale
- Cycle de vie de la Stratégie nationale**

Inputs

- Prospective**
Récits, modèles et projections
- Indicateurs de suivi**
Données permettant de suivre les soutenabilités
Ex. : les objectifs de développement durable et les nouveaux indicateurs de richesse
- Évaluations**
Bilans d'étape, évaluations quantitatives et qualitatives des dispositifs. Retours du terrain et expertise
- Parole citoyenne**
Résultats des délibérations et de la participation citoyenne
- Risques**
Identification de risques d'insoutenabilité
- Inconnues**
Angles morts des politiques publiques



3. La machinerie des soutenabilités (2), statut et positionnement : des solutions à arbitrer

Si l'institutionnalisation et la coordination de l'ensemble de ces fonctions pourraient prendre des formes variées, quelques principes et orientations, assez largement partagés dans les travaux évoqués ci-dessus, nous semblent cependant d'ores et déjà pouvoir être retenus pour penser la « machinerie » de la prise en compte des soutenabilités dans la fabrique des politiques publiques :

- l'orchestrateur n'est pas le compositeur : dans le cadre fixé par la constitution et le respect de nos engagements internationaux, le cadrage politique comme les décisions finales doivent procéder « évidemment¹ » de l'autorité politique ;
- l'orchestration des soutenabilités devrait être réalisée par une entité de poids et de centralité institutionnelle suffisants pour être en mesure d'orienter – ou de réorienter – l'action... sans pour autant se traduire par une centralisation excessive ou une hypertrophie et une bureaucratisation de la coordination ;
- l'orchestrateur serait par nature collaboratif. Il agirait à la fois en complément et en relation avec les administrations des ministères, des collectivités territoriales mais aussi avec tout l'univers des opérateurs et agences aux périmètres et missions tangentes aux enjeux de soutenabilités (voir [Annexe 2](#)) – l'ensemble des fonctions de l'orchestrateur n'auraient par ailleurs pas vocation à être remplies opérationnellement par un organisme unique, mais coordonnées et articulées par un pilote clairement identifié ;
- la création de la machinerie afférente – qu'elle prenne la forme de création ou de réforme d'entités existantes, nécessiterait une articulation fine avec l'ensemble des organismes de l'écosystème des soutenabilités (voir [Annexe 2](#)), visant à éviter les doublons, redondances ou empiétements dans des champs de compétence d'ores et déjà couverts d'une part, et la multiplication des charges procédurales d'autre part. Une mission de préfiguration pourrait à cet égard être amenée à proposer fusions (partielles ou totales), délégations ou coordinations entre les différentes entités concernées, existantes ou à créer ;

Les cadres institutionnels créés pour définir, légitimer, diriger ou simplement mettre en œuvre l'action climatique dans de nombreux pays, ainsi que plusieurs propositions récemment versées au débat sur des enjeux proches, permettent de discerner les grandes catégories d'options à arbitrer dans cette perspective.

¹ Ainsi, le cadrage des travaux de l'agence France Transition serait fourni par le Premier ministre, les décisions, notamment décisions d'engagement des crédits de l'État, et *a fortiori* les modifications de l'environnement réglementaire revenant bien évidemment au gouvernement. Voir Pech T. et Canfin P. (2021), « [Gouverner la transition écologique](#) », *op. cit.*

3.1. L'architecture gouvernementale : quelle incarnation politique des soutenabilités ?

La question de l'autorité politique dont procéderait le pilotage des enjeux de soutenabilités est essentielle. Les mérites respectifs des différentes solutions institutionnelles dépendent en effet crucialement de l'autorité politique qu'aura le responsable (ou l'équipe de responsables) de l'orchestration.

Compte tenu de sa dimension à la fois transversale et structurante pour l'ensemble de l'action publique, il semble impératif qu'elle procède du chef du gouvernement¹, qui peut :

- l'incarner directement :
 - les + : centralité, poids politique ;
 - les - : risque d'invisibilisation ou de dilution ;
- ou par le biais d'autorités subordonnées comme :
 - une entité interministérielle (Comité interministériel, conseil de défense²...) aux missions essentiellement coordinatrices, mais qui pourraient contribuer à fixer des objectifs globaux (comme c'est d'ores et déjà le cas du conseil de défense écologique créé en 2019, et dont on pourrait imaginer élargir le périmètre aux enjeux de soutenabilités) :
 - les + : facile à mettre en œuvre, incarne la transversalité ;
 - les - : parfois plus tournés vers la communication que l'opérationnalité – intéressant pour avoir tout le monde autour de la table, mais ne change pas l'équilibre des pouvoirs ; risque de dilution de l'incarnation de l'orchestration ;
 - un ministre dédié – c'est le dispositif le plus largement répandu pour incarner « la transition environnementale », voire comme en Suède ou en Corée du Sud « le futur³ » :
 - les + : incarnation visible, écho médiatique, cohérence ;
 - les - : subordonne les enjeux de soutenabilités au poids politique du ministre et de sa capacité à s'imposer aux autres (et au budget en particulier) ;

¹ La création du Commissariat général au développement durable lors de la fusion des ministères de l'Équipement et de l'Écologie en 2007, en lieu et place de l'ancienne délégation interministérielle au développement durable, fournit un bon contre-exemple. Si elle a marqué la volonté de faire du développement durable un enjeu transversal (avec une entité censée garantir la prise en compte de cet enjeu dans les politiques sectorielles portées par d'autres directions), quinze ans après le bilan est mitigé : le CGDD a été progressivement assimilé, dans le fonctionnement (inter)ministériel, à une direction générale comme les autres, sans bénéficier pour autant des mêmes moyens humains et financiers ni de relais spécifiques dans les services déconcentrés.

² Par exemple, l'Inter-Ministerial Committee on Climate Change de Singapour est une réunion de huit ministres chargés de coordonner l'action de l'ensemble du gouvernement.

³ France Stratégie (2016), « [Faut-il instituer un ministère du Futur ?](#) », 30 juin.

- un ou des « coordinateurs en chefs » ou « commissaire(s) » de haut niveau (à l’instar du Special Presidential Envoy for Climate and the National Climate Advisor américain), notamment chargés de la relation avec les différents ministères concernés :
 - les + : une incarnation en surplomb, « de sage », susceptible de donner une bonne visibilité, voire de conférer une certaine légitimité aux enjeux, potentiellement plus stable qu’un portefeuille ministériel ;
 - les - : une capacité d’action trop dépendante du poids politique lié à la personnalité du représentant et donc difficile à maintenir sur le long terme.

3.2. Quel positionnement ? Quel type de structure(s) ?

Le positionnement de l’orchestrateur des soutenabilités au cœur de ce que l’OCDE appelle « le centre du gouvernement » – autrement dit le rattachement administratif aux services du Premier ministre¹ – paraît, dans la logique de ce qui précède, difficilement contournable. Un tel rattachement présente l’intérêt :

- d’une position symbolique surplombante et systémique par nature, théoriquement à l’abri des intérêts purement sectoriels et bénéficiant du poids politique de l’autorité centrale – y compris face à Bercy ;
- de l’autorité pour orienter des ressources (financières et techniques) au service des objectifs retenus dans le cadre de la Stratégie nationale ;
- de la disponibilité en ressources humaines et en moyens, de compétences de coordination.

Plusieurs types de structures pourraient cependant être mises en place dans ce cadre. Terra Nova recommande la création d’un secrétariat général à la transition écologique, placé auprès du Premier ministre². Cellule de pilotage et de coordination, elle aurait pour tâche de « prioriser les choix de société à porter au débat, en organisant la réalisation des études d’impact ou encore en supervisant les différentes concertations », de piloter les indicateurs de suivi des stratégies environnementales, et de préparer les arbitrages interministériels... Soit un grand nombre des fonctions identifiées plus haut. On pourrait assez aisément imaginer ce type de dispositif élargi aux enjeux de soutenabilités, d’autant qu’il se prêterait particulièrement bien à la prise en charge des conflits de soutenabilités entre politiques...

¹ À l’instar du National Climate Change Secretariat de Singapour, rattaché au Premier ministre depuis 2010.

² Braud M. (2022), « [100 jours pour organiser l’État afin de réussir la transition écologique](#) », *op. cit.* L’auteure de la note suggère en outre que le secrétaire général à la transition écologique soit le chef du pôle écologie du cabinet du Premier ministre, là encore à l’image de l’actuel SGAE, cumulant de cette façon les visions politique et administrative et renforçant son poids.

Dans le même ordre d'idée, le Plan de transformation de l'économie française proposé par le *think tank* « The Shift Project »¹ aurait, selon ses promoteurs, vocation à être mis en œuvre par un « nouveau Commissariat général au Plan » (voir Chapitre 6). Un tel commissariat, rattaché également au Premier ministre, aurait « le même niveau d'autorité et la même transversalité qu'il avait hier et agirait en appui plutôt qu'en concurrence avec les ministères » dans lesquels il disposerait de « relais ». Il aurait pour mission d'assurer la coordination des efforts autour d'objectifs (en l'occurrence la décarbonation et l'emploi) et leur consistance sur le long terme. À cette fin, il regrouperait des fonctions opérationnelles et des fonctions de prospective. Tout comme l'agence « France Transition » imaginée par Pech et Canfin, un organisme du type de ce nouveau CGP correspond à un modèle dans lequel la mise en œuvre d'un « plan » à proprement parler nécessite des négociations avec les acteurs publics et privés, notamment économiques, des secteurs concernés².

3.3. Quels relais ?

La dimension collaborative de l'orchestration des soutenabilités peut se traduire selon différentes modalités :

- la création d'un réseau de référents ou points de contacts dans chaque ministère et opérateur concerné, ainsi que dans les territoires (en élargissant par exemple les missions du préfet et en incitant les collectivités à identifier un référent dans leurs administrations). On connaît cependant la difficulté des « référents » – qui tendent à se multiplier dans les administrations sans toujours recevoir de moyens afférents à leur mission – pour transformer durablement les pratiques et les priorités de leurs administrations d'origine... Pour être efficace, un tel dispositif nécessiterait une vraie réflexion sur le positionnement de ces agents au sein de leur organisation et dans l'orchestration, mais leur pouvoir dépendra surtout du positionnement institutionnel et des pouvoirs conférés à l'orchestrateur, notamment pour articuler lois de finances et loi de programmation quinquennale déclinant la Stratégie nationale à tous les niveaux ;
- les moyens afférents devront être évalués pour conduire à bien ces missions, et les investissements comme les budgets et crédits alloués par l'État aux ministères et aux

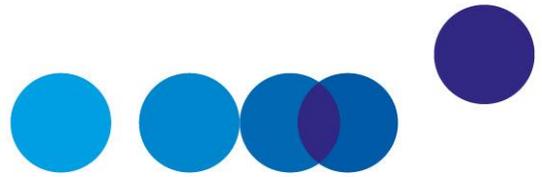
¹ The Shift Project (2021), *L'emploi : moteur de la transformation bas carbone*, op. cit.

² Des structures plus légères, simplement réduites à des fonctions de coordination sans production propre, peuvent également être envisagées (« Task force », comités interministériels permanents, etc.). Le corollaire de ce type de choix serait néanmoins de renforcer le mandat et/ou de lui ajouter des compétences et/ou à des structures déjà existantes. Or, selon l'OCDE, plusieurs études empiriques tendent à montrer que ce processus « d'ajout de compétences », qui peut s'imposer si le consensus politique n'est pas très fort, comporte le défaut de pouvoir être facilement démantelé ou privé de toute effectivité (à faible coût politique) si les priorités politiques changent.

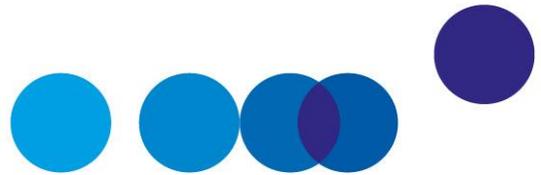
collectivités dans le cadre de leurs relations contractuelles devront traduire les priorités de la Stratégie nationale ;

- des relations directes avec les directions concernées dans le cadre des fonctions de prospective mais aussi de conseil à l'élaboration des feuilles de route ministérielles et stratégies territoriales, d'appui à l'organisation du débat public et d'accompagnement au processus évaluatif *in itinere*.

En définitive, il faut que « la machinerie des soutenabilités » permette une intervention précoce et efficace dans l'élaboration des projets et propositions de lois concernés afin de garantir leur soutenabilité (durable, systémique, légitime) et leur articulation ainsi que des arbitrages budgétaires reflétant ces objectifs de long terme. Il faut aussi qu'elle porte l'exigence d'évaluation des politiques publiques qui seront passées par son filtre, et l'exigence de la prise en compte des résultats des évaluations. En définitive, le critère pour choisir la bonne architecture institutionnelle de l'orchestration des soutenabilités doit être sa capacité à sécuriser la « fabrique de la décision publique » dans sa capacité à prendre des engagements tenables, pour se rapprocher des objectifs de long terme affichés. À ce titre, donner à l'institution chargée de l'orchestration un rôle dans le processus législatif lui-même permettrait de le graver dans le roc.



ANNEXES



ANNEXE 1

DE L'ÉTUDE D'IMPACT AU DIAGNOSTIC DES SOUTENABILITÉS

L'étude d'impact aujourd'hui¹

1. État du droit et diagnostic de la situation actuelle ;
2. Objectifs recherchés par rapport à cette situation ;
3. Options possibles en dehors de l'intervention d'une règle de droit nouvelle ;
4. Impacts des dispositions envisagées.

L'étude d'impact doit déterminer avec précision les effets prévisibles, significatifs, directs et indirects d'un projet de loi. Elle doit évaluer l'ampleur des effets recherchés par le projet de loi ainsi que les éventuels effets moins attendus, voire indésirables à court, moyen ou long terme. L'incertitude liée à certaines analyses doit être exposée de façon aussi explicite que possible. Si elle est trop importante pour qu'une appréciation univoque soit avancée, la préférence doit être donnée à la présentation de scénarios.

- **Impacts économiques** : incidences en termes de croissance économique et de compétitivité (renforcement ou affaiblissement de la compétitivité des entreprises françaises, excédent ou déficit de la balance commerciale, impact sur le niveau de PIB, accélération ou ralentissement de l'inflation) ; nouvelles obligations aux entreprises ; impact sur investissement.
- **Impacts juridiques** ;

¹ Secrétariat général du gouvernement (2017), « [Mode d'emploi : comment renseigner l'étude d'impact d'un projet de loi ?](#) », novembre.

- **Impacts financiers** : les coûts ou économies induits par les mesures nouvelles, que ce soit en crédits ou en emplois ; les augmentations ou réductions de recettes attendues par la réforme ; le cas échéant, l'étude d'impact fait état des modalités de financement des dépenses nouvelles induites par la réforme.
 - **Impacts sociaux** : l'étude d'impact doit évaluer les effets des dispositions du projet de loi sur tout ou partie des champs suivants : l'emploi, les relations individuelles et collectives de travail, les conditions de travail et le fonctionnement du marché du travail. Elle doit également mettre en lumière les effets des dispositions envisagées sur l'intégration sociale, l'accès au marché du travail, la réduction d'inégalités sociales et de revenus et l'intégration des seniors ; handicapés et égalité hommes/femmes ; l'égalité entre tous les jeunes, la justice intergénérationnelle et la non-discrimination quant à l'accès aux droits et aux services publics.
 - **Impacts environnementaux** : le coût des mesures envisagées pour le climat et pour la biodiversité, y compris leur « coût carbone ». Plus précisément, les ministères doivent mesurer les incidences du projet de loi sur les territoires, la mobilité des personnes ou des marchandises et le niveau de production des entreprises. Une attention particulière doit être portée aux impacts environnementaux envers les entreprises et les consommateurs, notamment sur le point de savoir si le projet de loi :
 - favorise les modes de production et de consommation durables ;
 - affecte les prix relatifs entre les produits « éco-compatibles » et les autres ;
 - favorise ou défavorise les biens et services éco-compatibles par le biais de modifications des règles d'investissement, de prêts, d'assurance ;
 - affecte le niveau de pollution produit par les entreprises par le biais de modifications de leurs modes de production ;
 - a des effets sur la santé, le cadre de vie.
5. Consultations menées et les suites données à l'avis du CESE ;
6. Modalités d'application des dispositions envisagées (dont la liste des décrets d'application prévus et des directions ministérielles chargées de leur préparation).

Le diagnostic des soutenabilités

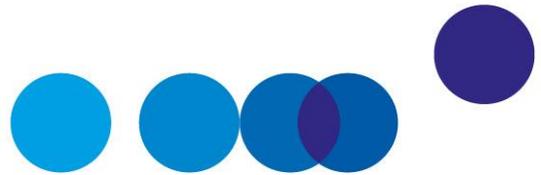
Document dynamique appelé à s'enrichir tout au long de la vie de la politique publique, avec des annexes concernant le suivi et l'évaluation *ex post* :

1. Un plan type avec des chapitres clés

- diagnostic *ex ante* justifiant la politique et montrant en quoi/dans quelle mesure elle y répond – s'appuyant notamment sur l'enquête de soutenabilités – reprendre clairement, dans l'étude d'impact, les objectifs poursuivis par la loi mais aussi leur articulation avec la Stratégie nationale/les objectifs partagés (en quoi elle y concourt ou pas) ;
- mise en perspective avec politiques passées et articulation avec celles en cours, y compris au niveau européen et international (respect de la hiérarchie des normes) ;
- analyse organisationnelle identifiant les acteurs publics/parapublics/privés qui seraient responsables de son application et les moyens à y associer (en distinguant les différentes échelles) ;
- impacts à 360 degrés (économiques, sociaux, environnementaux, territoriaux, financiers) en utilisant des outils pluridisciplinaires diversifiés alliant quantitatifs – scénarios, modèles, NIR, ODD, etc. –, qualitatifs – représentations graphiques, récits, expertise scientifique, retours d'expériences, etc. – et des expertises plurielles – scientifique, administrative et de terrain (rapports, études). Dimensions analysées en cherchant leur articulation/croisement et les enjeux de légitimité démocratique qu'ils posent ;
- mise en visibilité des coûts évités à moyen et long termes et impact sur intérêt des générations futures (angle prévention à faire ressortir) ;
- diagnostic des incertitudes/controverses/risques/effets négatifs possibles à court, moyen et long termes (à toutes les échelles) ;
- retranscription synthétique des points de vue et avis des parties prenantes (administrations, ministère(s) porteur(s) et impactés, citoyennes et citoyens¹, associations, organisations syndicales, représentants d'entreprises, collectivités, etc.) sur les objectifs initiaux comme les impacts identifiés ; éventuelles contre-expertises ; avis du Conseil d'État, du Conseil constitutionnel, du CESE et suites données ; avis de l'orchestrateur sur le fond et la complétude/sincérité/qualité du diagnostic et sa conformité à la Stratégie nationale ;

¹ En théorie les citoyens peuvent contribuer aux études d'impact sur le site de l'Assemblée nationale (article 83 du RI de l'AN) : <https://etudesimpact.assemblee-nationale.fr/>

- actualisation de l'étude d'impact à la fin de la « navette parlementaire », c'est-à-dire en fonction des principaux amendements qui seraient adoptés par chaque assemblée.
2. Un **calendrier** inscrivant le diagnostic d'impact dans une **évaluation *in itinere*** liant **suivi** (indicateurs, enquêtes de soutenabilités, analyse statistique et qualitative dont *feed back* des bénéficiaires effectifs/bénéficiaires visés initialement mais aussi des acteurs en charge de son déploiement) et **évaluation *ex post*** qui seront annexées au fur et à mesure ;
 3. Une liste **d'indicateurs** (nombre limité ou hiérarchisé) pertinents pour assurer le suivi (en identifiant ceux à construire) (tableau de bord) ;
 4. **Modalités d'application** des dispositions envisagées (dont la liste des décrets d'application prévus et des directions ministérielles chargées de leur préparation) ;
 5. **Annexes** : méthodologiques + identification des contributeurs (administrations, opérateurs nationaux, territoriaux, cabinets privés, experts, académiques, etc.) et personnes consultées ;
 6. **Synthèse** pour parlementaires et grand public de manière à éclairer sincèrement les débats en faisant ressortir les points d'attention (de dissensus, d'incertitude, de risques).



ANNEXE 2

L'ÉCOSYSTÈME DES SOUTENABILITÉS

Les institutions publiques qui contribuent à l'orientation, la préparation, la définition, la décision, la mise en œuvre, le contrôle et l'évaluation des politiques publiques constituent, aujourd'hui déjà, un très vaste écosystème, dont l'aperçu qui suit ne saurait être que partiel et simplificateur (certaines organisations remplissant plusieurs de ces fonctions, nous les avons classées par souci de simplicité à l'une d'entre elles).

Élaboration et suivi d'une Stratégie nationale

- Le Premier ministre, les membres du gouvernement, leurs cabinets
- Le Parlement

Conseil au gouvernement et préparation des arbitrages

- Conseil de défense écologique
- Conseil d'État
- Secrétariat général du gouvernement (SGG)
- Secrétariat général aux affaires européennes (SGAE)
- Secrétariat général à la défense et à la sécurité nationales (SGDSN)
- Direction du budget (DB)
- Inspections générales ministérielles
- Agence nationale de la sécurité des systèmes d'information (ANSSI)
- Conseil d'analyse économique (CAE)...

Prospective et expertise

- Haut-Commissaire au Plan (HCP)
- France Stratégie
- Direction générale du Trésor
- Services ministériels chargés de la prospective
- Agence de la transition écologique (Ademe)

- Autorité de régulation des communications électroniques, des Postes et de la distribution de la Presse (Arcep)
- Conseil d'orientation des retraites (COR)
- Conseil national de productivité (CNP)
- Haut Conseil de la famille, de l'enfance et de l'âge (HCFEA)
- Haut Conseil du financement de la protection sociale
- Haut Conseil pour l'avenir de l'assurance maladie (HCAAM)
- Haut Conseil pour le climat (HCC)
- Délégation sénatoriale à la prospective
- Secrétariat général pour l'investissement (SGPI)...

Feuilles de route sectorielles, stratégies territoriales et coordination

- Commissariat général au développement durable (CGDD) – SNDD, Agenda 2030
- Direction générale de l'Énergie et du Climat (DGEC) – SNBC
- Direction de l'eau et de la biodiversité – SNB
- Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT)
- Direction générale des Collectivités locales (DGCL)
- Direction interministérielle de la transformation publique (DITP) – Pilotage du programme de transformation
- Secrétariats généraux des ministères
- Santé publique France et les agences régionales de santé
- Préfets
- Régions de France...

Points de contrôle des soutenabilités

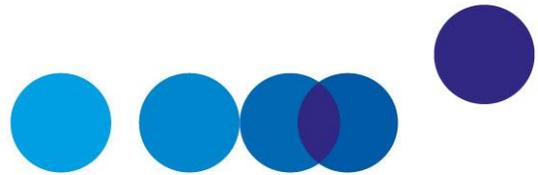
- Conseil constitutionnel
- Assemblée nationale - Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques
- Sénat
- Haut Conseil des finances publiques (HCFP)
- Haut Conseil à l'égalité entre les femmes et les hommes (HCEFH)
- Conseil national d'évaluation des normes (CNEN)
- Autorité environnementale - Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD)
- Défenseur des droits
- Médiateurs ministériels
- Juridictions financières
- Juridictions administratives...

Animation du débat public

- Conseil économique, social et environnemental (CESE)
- Commission nationale du débat public (CNDP)
- Commission d'accès aux documents administratifs (CADA)
- Direction de l'information légale et administrative (DILA)
- Direction interministérielle du numérique (DINUM) – Etalab, Plateformes ouvertes de données publiques
- Service d'information du gouvernement (SIG)
- Direction interministérielle de la transformation publique (DITP) – Participation citoyenne
- Instances consultatives sectorielles :
 - Conseil national de la transition écologique (CNTE),
 - Conseil national du développement et de la solidarité internationale (CNDSI),
 - Conseil d'orientation pour l'emploi,
 - Conseil d'orientation sur les conditions de travail,
 - Conseil national de l'emploi, de la formation et de l'orientation professionnelle,
 - Conseil d'orientation des politiques de jeunesse,
 - Conseil national consultatif des personnes handicapées (CNCPH),
 - Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale (CNLE),
 - Conseil national de l'alimentation,
 - Conseil national de la consommation,
 - Conseil national du numérique
- Plateforme RSE...

Ressources, documentation et formation

- Institut national de la statistique et des études économiques (Insee) et les services statistiques ministériels
- Laboratoires de recherche, centres d'expertises universitaires
- Cerema
- Observatoire des territoires
- Observatoire national de la politique de la ville
- Direction générale de l'Administration et de la Fonction publique (DGAFP)
- Délégation interministérielle à l'encadrement supérieur de l'État (DIESE)
- Écoles de formation des agents publics : INSP, INET, CNFPT, EHESP, EN3S...



ANNEXE 3

S'ORGANISER POUR INTÉGRER LES SOUTENABILITÉS

Pour pouvoir pleinement s'appropriier la Stratégie nationale et construire une action publique soutenable, chaque administration, opérateur ou collectivité, à toute échelle, a besoin d'une méthodologie. Cet outil présente, de manière simplifiée, les questionnements possibles qui pourraient y mener.

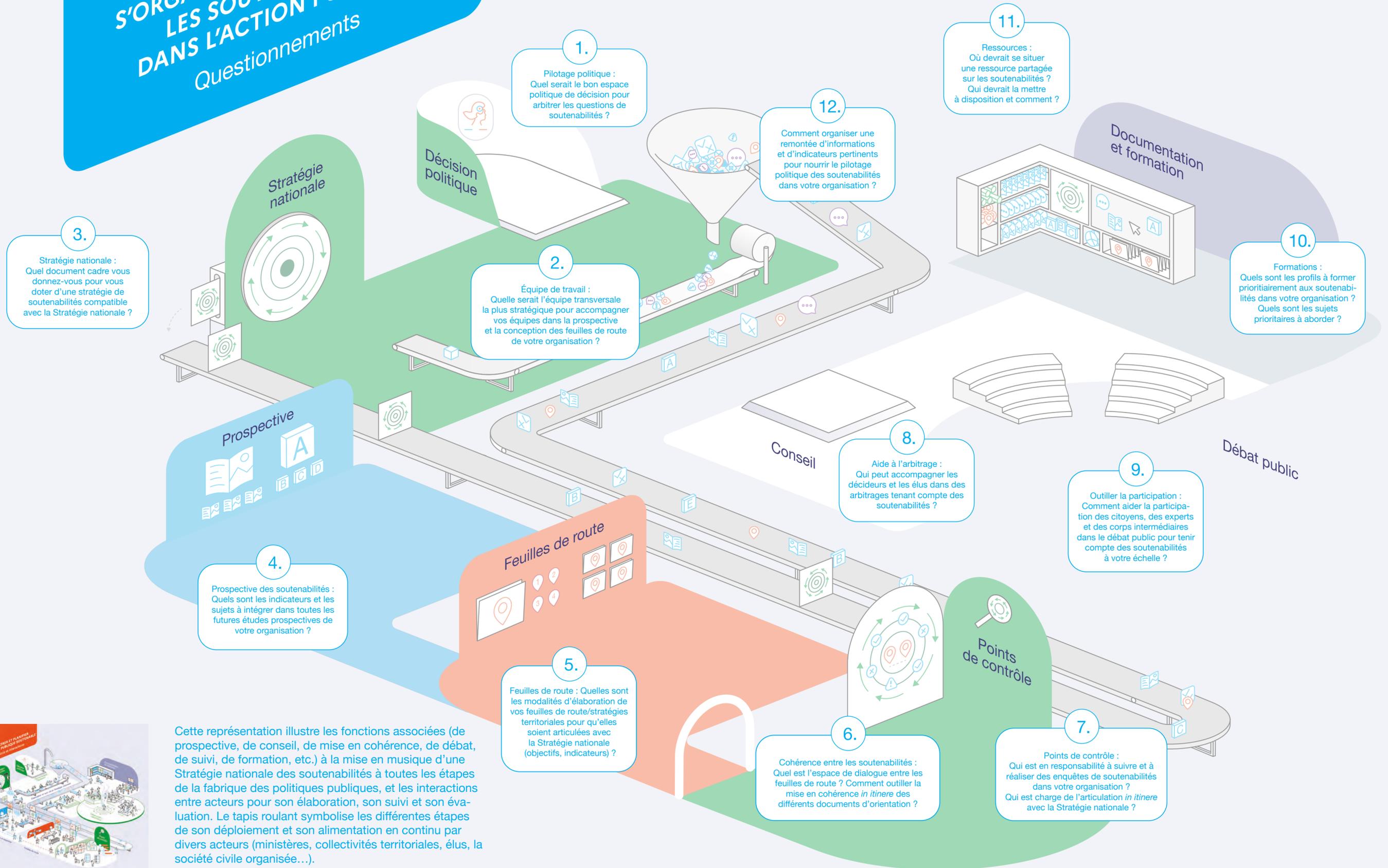
Ces questionnements interviennent à plusieurs étapes du cycle de vie d'une action publique (politique publique, dispositif local, etc.) et concernent divers acteurs (ministères, collectivités territoriales, élus, société civile organisée, etc.), étapes symbolisées ici par le tapis roulant :

- au niveau de l'articulation de cette action publique avec la Stratégie nationale et la décision politique ;
- en amont de l'action publique, lors de l'exercice prospectif et préparatoire de celle-ci ;
- lors de l'élaboration des feuilles de route des différentes équipes en charge de la construction et de la mise en œuvre de l'action publique ;
- au moment de la mise en cohérence de l'action publique avec les autres dispositifs, les autres politiques ;
- pendant la mise en débat de cette action publique, les différents arbitrages, et les retours d'expérience ;
- lors de l'évaluation et du contrôle de cohérence *in itinere* avec les feuilles de route ;
- dans le cadre de la formation des équipes aux enjeux des soutenabilités.

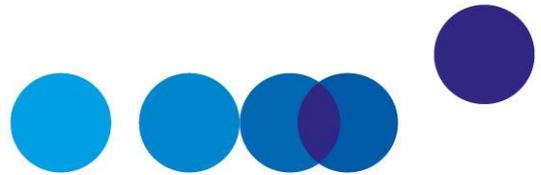
L'orchestrateur pourra être en appui et en conseil auprès de l'ensemble des parties prenantes pour assurer la coordination de ces « prises en main » locales ou sectorielles de la Stratégie nationale, ainsi que pour favoriser leur appropriation (voir [Fiche fonction 4](#)).

S'ORGANISER POUR INTÉGRER LES SOUTENABILITÉS DANS L'ACTION PUBLIQUE

Questionnements



Cette représentation illustre les fonctions associées (de prospective, de conseil, de mise en cohérence, de débat, de suivi, de formation, etc.) à la mise en musique d'une Stratégie nationale des soutenabilités à toutes les étapes de la fabrication des politiques publiques, et les interactions entre acteurs pour son élaboration, son suivi et son évaluation. Le tapis roulant symbolise les différentes étapes de son déploiement et son alimentation en continu par divers acteurs (ministères, collectivités territoriales, élus, la société civile organisée...).



ANNEXE 4

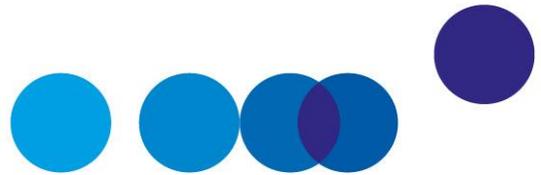
REMERCIEMENTS

Sans que le document ici publié les engage en rien, nous remercions toutes les personnes qui sont intervenues dans nos conférences, ateliers, séminaires et podcasts, ainsi que toutes les personnes que nous avons auditionnées.

Céline Acharian, Michel Aglietta, Frédérique Aït-Touati, Sylvie Alexandre, Samuel Alizon, Maximilien Ami, Jean-Luc Angot, Matthieu Angotti, Margot Aptel, Gérard Aschieri, Anaïs Aubert, Régis Aubry, Caroline Avan, Michel Badré, Isabelle Bagdassarian, Yves Bamberger, Christine Balague, Géraldine Barboni, Damien Barchiche, Eugénie Bardin, Christophe Bastin, Henri Bastos, Michel Bauwens, François Bayrou, Stéphane Bazot, Jean Beacco, David Berthiaud, Harry Bernas, Patrick Bernasconi, Hugo Bevort, Philippe Bihouix, Philippe Billet, Didier Blanchet, Louis-Simon Boileau, Sylvine Bois-Choussy, Alexis Bonnel, Emmanuel Bonnet, Arnaud Bontemps, Karine Boquet, Serge Bossini, Olivier Bouba-Olga, Jean-Philippe Bouchaud, Marine Boudeau, Jacques Bouffier, Jean-Yves Boulou, Annabelle Boutet, Pierre-Louis Bras, Mathilde Bras, Emmanuel Bretin, Laura Brimont, Sophie Broc, Alexis Bugada, Dominique Bureau, Aymeric Buthion, Elise Calais, Emilie Cariou, Ilaria Casillo, Hervé Casterman, Bruno Cautrès, Chloé Cayrasso, Julie Chabaud, Lucas Chancel, Pierre-Yves Chanu, Valérie Charolles, Yann Chazal, Laurence Chérié-Challine, Jean-Marc Chomaz, François Collart-Dutilleul, Alicia Combaz, Emmanuel Combet, Arnaud Comolet, Caroline Corbal, Cécile Courrèges, Patricia Coursault, Philippe Couteux, Thomas Coutrot, Denis Couvet, Claire Coybes, William Dab, Amy Dahan, Catherine Dameron, Eric Daniel-Lacombe, Axel Dauchez, Jérémie Daussin-Charpantier, Patrick Degeorges, Cyrille Delpierre, Christian Dellacherie, Mathilde Despax, Inès Djadour, David Djaïz, Julien Dossier, Dominique Dron, Cécile Duflot, Virginie Dumoulin, Mireille Elbaum, Anne Epaulard, Sylvie Escande-Villebois, Franck Escoubès, Etienne Espagne, Hugues Ferrebœuf, Aïa Ferrer, Catherine Fieschi, Xavier Figuerola, Pauline Fiquémont, Florian Fizaine, Noémie Fompeyrine, Olivier Fontan, Martial Foucault, Nathalie Fourcade, Bertrand Fragonard, Jean-Baptiste Fresso, Chloé Friedlander, Fabien Gainier, Diane Gallais, Bénédicte Galtier, Dominique Ganiage, Bertrand Garros, Sophie Gaudeul, François Gemenne, Roger Genet, Béatrice Gicquere, Matthieu Glachant, Emmanuelle Gonzalez, Lucie Gonzalez, Tim Greacen, Frédéric Grivot, Raphaël Guastavi, François Guerquin, Marc Guillaume, Louise Guillot, Nadège Guiraud, Amel Hafid, Faÿçal

Hafied, Olivier Hamant, Elodie Hanen, Richard Hanna, Armand Hatchuel, Mathilde Hoang, Nathalie Hopp, François Houllier, David Hoyrup, Christian Huglo, Anne-Catherine Husson-Traoré, Fella Imalhayene, Mathilde Imer, Jean Jalbert, Olivier Jaspard, Anne-Gaëlle Javelle, Samuel Jequier, Chantal Jouanno, Olivier Joviado, Laïla Jrondi-Boucher, Maya Kandel, Frédéric Keck, Razmig Keucheyan, Philippe Kunter, Antoine Lafitte, Thomas Lagoarde-Ségot, Céline Lains, Anissa Lamiri, Hélène Landemore, Diego Landivar, Hervé Lanouzière, Emmanuel Laroche, Bruno Latour, Pauline Lavagne d'Ortigue, Bettina Laville, Christine Le Clainche, Corinne Le Quéré, Audrey Lebeau-Livé, Franck Lecocq, Agnès Lefranc, Benoît Leguet, Elen Lemaitre-Curri, Valéry Lemaître, Fabrice Lenglard, Daniel Lenoir, Corinne Lepage, Loïc Lerouge, Pascale Levet, Harold Levrel, Nathalie Lhayani, Yves Lheureux, Dominique Libault, Mathilde Lignot-Leloup, Pierre-Yves Longaretti, Pierre-Gaël Loréal, Aurélien Louis, Michel Lussault, Clément Mabi, Thomas Macaluso, Patrick Maddalone, Guillaume Mandil, Jacques-François Marchandise, Gérard Mardiné, Yves Marignac, Laurie Marraud, Coralie Martin, Solange Martin, André Masson, Valérie Masson-Delmotte, Pierre Mayeur, Marie-Line Meaux, Dominique Méda, Olivier Mériaux, Hervé Meur, Arnaud Mias, Alexandre Monnin, Emmanuel Mossay, Ulrich Mückenberger, Patrizia Nanz, Michèle Nathan, Keshav Neermul, Ioan Negrutiu, Maria Neira, Caroline Neyron, Jean-Paul Nicolai, Anne-Marie Nicot, Etienne Ollion, Sophie Ozil, Chloé Pahud, Bruno Palier, Michèle Pappalardo, Bruno Paulmier, Thierry Pech, Nils Pedersen, Pierre Peringley, Bernard Perret, Eric Peters, François Philizot, Stéphane Pimbert, Catherine Pinchaut, Corinne Piron, Jean Pisani-Ferry, Thérèse Placek, Etienne Pot, Emmanuel Prados, Angel Prieto, Michel Prieur, Vincent Puig, Xavier Ragot, Alexandre Rambaud, Fabien Raynaud, Bernard Reber, Magali Reghezza-Zitt, Dominique Reynié, Fabrice Riem, Judith Rochfeld, Jean-Luc Roelandt, Pierre Rohfritsch, Jean-Michel Romary, Domenico Rossetti di Valda, Jean-Charles Rotoullié, Gwenaël Roudaut, Camille Rouge, Bénédicte Roullier, Dominique Rousseau, Nicolas Roux, Dominique Royoux, Jean-Michel Salles, Marie-Laure Salles-Djelic, Gilles Salvat, Lucile Schmid, Yann Schmitt, Anne-Cécile Sigwalt, Yves Sintomer, Anne Sipp, Sébastien Soriano, Anne-Marie Soubielle, Patrick Soulé, Bernard Stiegler, Jean-Louis Subileau, Romain Svartzman, Mathilde Szuba, Jean-Luc Tavernier, Jennifer de Temmerman, Elodie Texier-Pauton, Eric Thiers, Jens Thoemmes, Xavier Timbeau, Laurent Toustou, Clément Tremblay, Sébastien Treyer, Anne-Charlotte Vaissière, Hélène Valade, Ilari Valjus, Franck Varenne, Eddy Vautrin, Annabelle Vêques, Amélie Verdier, Josquin Vernon, Nathalie Vernus-Prost, Jean-Philippe Viquant, Dominique Voynet, Henri Waisman, Caroline Weber, Florence Weber, Jean-Louis Weber, Michel Yahiel, Michaël Zemmour, Yves Zimmermann.

Remerciements à toute l'équipe du Lieu de la transformation publique (DITP) pour leur aide dans l'organisation de différents événements qui ont rythmé le séminaire. Et pour l'appui sur le cycle 3 et la conception graphique des illustrations, un remerciement spécifique à l'équipe de l'agence de design en politiques publiques VraimentVraiment et tout particulièrement Louis Augereau, Samuel Azoulay, Romain Beaucher, Yoan Ollivier et Charlotte Monnier.



Directeur de la publication

Gilles de Margerie, commissaire général

Directeur de la rédaction

Cédric Audenis, commissaire général adjoint

Secrétaires de rédaction

Olivier de Broca, Gladys Caré

Contact presse

Matthias Le Fur, directeur du service Édition/Communication/Événements

01 42 75 61 37, matthias.lefur@strategie.gouv.fr

RETROUVEZ
LES DERNIÈRES ACTUALITÉS
DE FRANCE STRATÉGIE SUR :

[@FranceStrategie_](#)

[FranceStrategie](#)

[france-strategie](#)

[@Strategie_Gouv](#)

[www.strategie.gouv.fr](#)

[StrategieGouv](#)



Les opinions exprimées dans ces notes engagent leurs auteurs et n'ont pas vocation à refléter la position du gouvernement.



Institution autonome placée auprès du Premier ministre, France Stratégie contribue à l'action publique par ses analyses et ses propositions. Elle anime le débat public et éclaire les choix collectifs sur les enjeux sociaux, économiques et environnementaux. Elle produit également des évaluations de politiques publiques à la demande du gouvernement. Les résultats de ses travaux s'adressent aux pouvoirs publics, à la société civile et aux citoyens.

ORCHESTRER ET PLANIFIER UNE ACTION PUBLIQUE SOUTENABLE

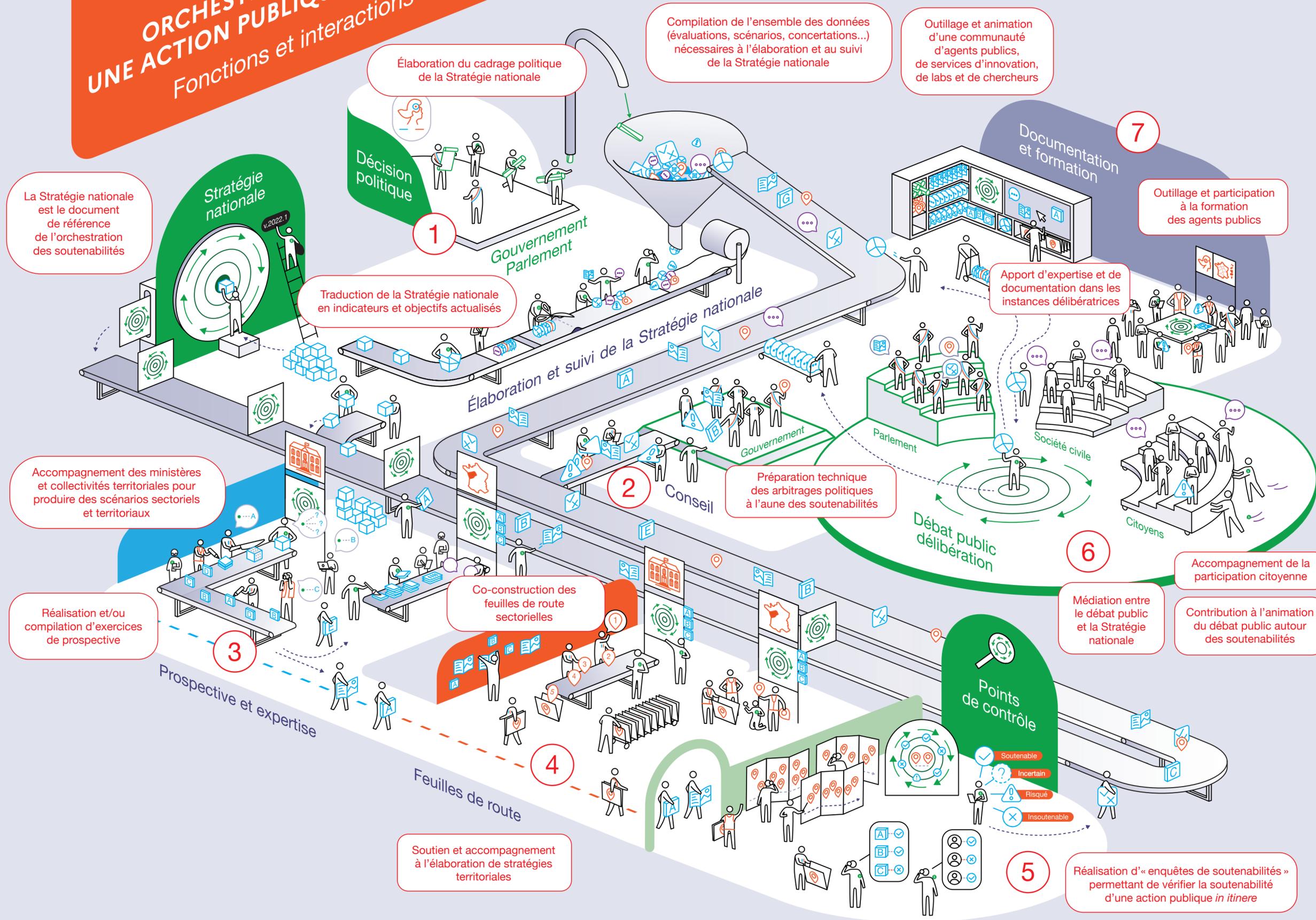
Fonctions et interactions

Légende

- Équipe Soutenabilités**
- Administrations**
- Décideurs politiques**
- Collectivités territoriales**
- La Stratégie nationale**
Document de planification
- Les grands scénarios**
Exercices prospectifs permettant de choisir des orientations soutenables
- Les feuilles de route**
Traductions sectorielles et territoriales des objectifs de la Stratégie nationale
- Cycle de vie de la Stratégie nationale**

Inputs

- Prospective**
Récits, modèles et projections
- Indicateurs de suivi**
Données permettant de suivre les soutenabilités
Ex. : les objectifs de développement durable et les nouveaux indicateurs de richesse
- Évaluations**
Bilans d'étape, évaluations quantitatives et qualitatives des dispositifs. Retours du terrain et expertise
- Parole citoyenne**
Résultats des délibérations et de la participation citoyenne
- Risques**
Identification de risques d'insoutenabilité
- Inconnues**
Angles morts des politiques publiques



La Stratégie nationale est le document de référence de l'orchestration des soutenabilités

Élaboration du cadrage politique de la Stratégie nationale

Compilation de l'ensemble des données (évaluations, scénarios, concertations...) nécessaires à l'élaboration et au suivi de la Stratégie nationale

Outillage et animation d'une communauté d'agents publics, de services d'innovation, de labs et de chercheurs

Traduction de la Stratégie nationale en indicateurs et objectifs actualisés

Apport d'expertise et de documentation dans les instances délibératives

Outillage et participation à la formation des agents publics

Accompagnement des ministères et collectivités territoriales pour produire des scénarios sectoriels et territoriaux

Préparation technique des arbitrages politiques à l'aune des soutenabilités

Accompagnement de la participation citoyenne

Réalisation et/ou compilation d'exercices de prospective

Co-construction des feuilles de route sectorielles

Médiation entre le débat public et la Stratégie nationale

Contribution à l'animation du débat public autour des soutenabilités

Prospective et expertise

Feuilles de route

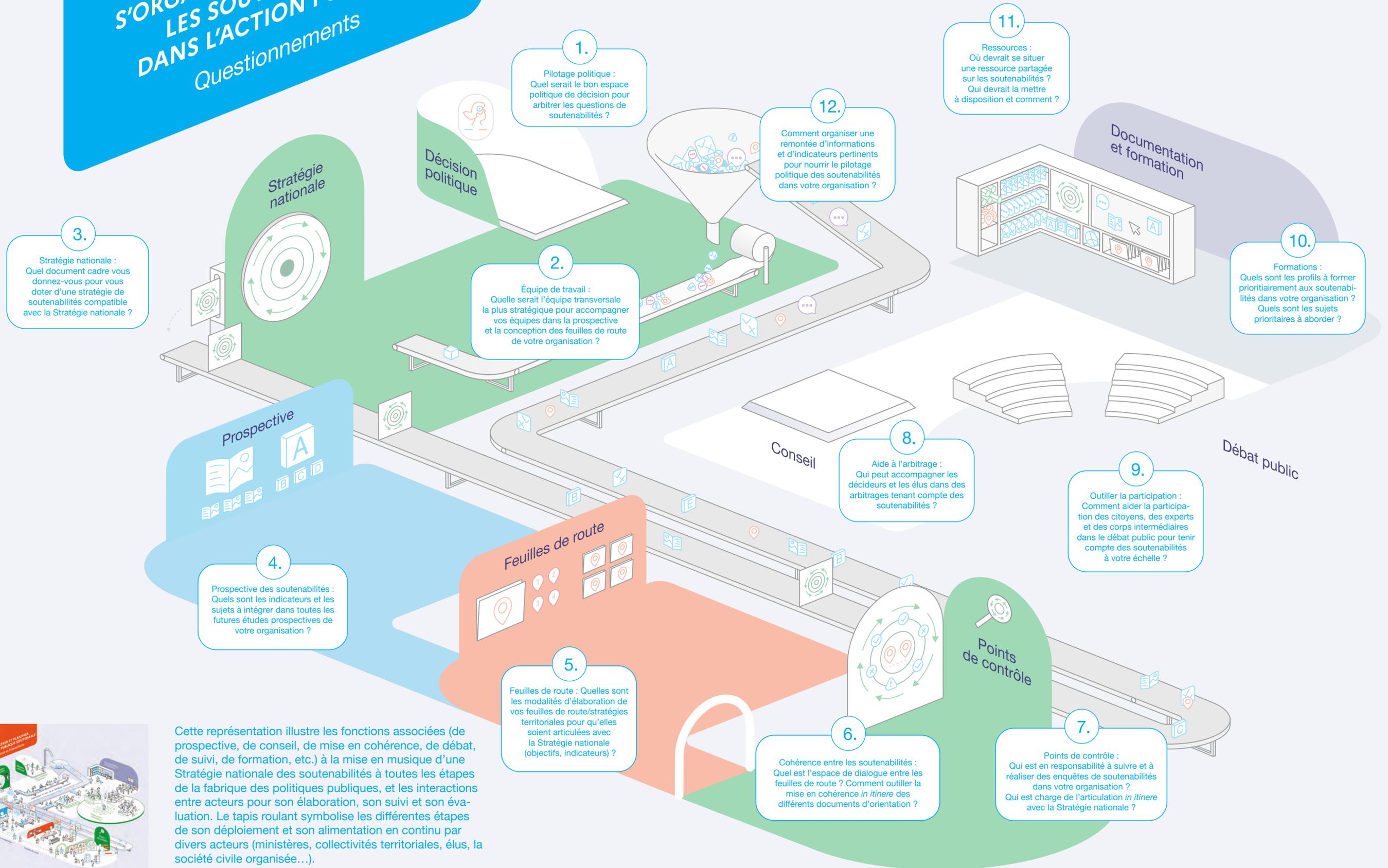
Points de contrôle

Réalisation d'« enquêtes de soutenabilités » permettant de vérifier la soutenabilité d'une action publique in itinere

Soutien et accompagnement à l'élaboration de stratégies territoriales

S'ORGANISER POUR INTÉGRER LES SOUTENABILITÉS DANS L'ACTION PUBLIQUE

Questionnements



Cette représentation illustre les fonctions associées (de prospective, de conseil, de mise en cohérence, de débat, de suivi, de formation, etc.) à la mise en musique d'une Stratégie nationale des soutenabilités à toutes les étapes de la fabrique des politiques publiques, et les interactions entre acteurs pour son élaboration, son suivi et son évaluation. Le tapis roulant symbolise les différentes étapes de son déploiement et son alimentation en continu par divers acteurs (ministères, collectivités territoriales, élus, la société civile organisée...).

