

LES CAHIERS

**POUR UNE TRANSITION ECOLOGIQUE
SOCIALEMENT JUSTE ET PLANIFIEE**

N° 61

Octobre 2023



Avec le concours du :

CEPN
(Centre d'Économie de Paris-Nord)

Nous avons dans un précédent cahier abordé les questions posées par une éventuelle renaissance industrielle dans un contexte où une crise sanitaire venait de rappeler crucialement les limites des capacités industrielles de la France, marquées par une inscription privilégiée de longue date dans les chaînes de valeur mondiales plutôt que de production sur le territoire national. Quelle politique industrielle, axée sur une « réindustrialisation nouvelle manière », entendue comme transition respectueuse de l'environnement et juste socialement, devrait être engagée ? Telle fut la question qui conduisit LASAIRE à organiser avec le Centre d'Economie de Paris Nord CEPN un séminaire le 22 janvier 2022 à la Maison des Sciences de l'homme de Paris Nord, séminaire dont le Cahier N°59 présente le compte rendu.

Dans le droit fil de ces travaux il est apparu essentiel d'analyser plus avant les déterminants et les options des politiques concernant la transition écologique en cours. Non seulement ce contexte environnemental impacte de façon croissante nos activités et nos débats politiques mais son appréhension apparaît de plus en plus complexe et source de nombreuses incertitudes. C'est à la recherche de ce que pourrait être une transition socialement juste et planifiée que LASAIRE et CEPN ont choisi d'organiser à nouveau un séminaire les 4 et 5 avril 2023 à la maison des Sciences de l'homme de Paris Nord, séminaire dont ce cahier présente un premier compte rendu. Premier de fait, car dans un contexte où les dérangements environnementaux s'affirment et sont au cœur de nombreuses propositions politiques on doit anticiper de multiples interactions. Aussi bien notre cahier doit-il se lire non comme un strict enchaînement de conditions permettant d'aboutir à une politique socialement juste et préservant un environnement viable mais comme une boussole indiquant plusieurs dimensions qu'il faut savoir suivre pour être à même d'apprécier leurs interactions et pouvoir en conséquence éviter les dérives, voire bénéficier de certaines opportunités. Le présent Cahier rend compte des interventions et échanges qui ont eu lieu durant ce séminaire d'avril 2023, en les prolongeant de quelques réflexions et perspectives suggérées par une actualité écologique, sociale, et politique particulièrement dense sur les sujets abordés, à l'échelle tant nationale qu'européenne et mondiale.

Ont contribué à ce cahier : *Robert Boyer, Charlie Brocard, Frédéric Bruggeman, Pierre Calame, Gabriel Colletis, Amy Dahan, Gilbert David, Nadji Goubi, Maryse Huet, Anne-Marie Grozelier, Henri Jacot, René Lalement, Joël Maurice, Pascal Petit, Dominique Plihon, Christophe Robert, Edgar Stemer.*

SOMMAIRE

	pages
INTRODUCTION	5
<i>Pascal Petit</i>	
<u>Session I Quelle est la nature des défis environnementaux</u>	8
I-1 Défis climatiques et fractures géopolitiques	8
<i>Amy Dahan</i>	
I-2 Les travaux de l'IPBES et les enjeux des COP biodiversité	12
<i>René Lalement</i>	
I-3 Labellisations, normes et taxonomies pour des comportements responsables de l'industrie financière à l'échelle européenne	16
<i>Nadji Goubi</i>	
I-4 Inégalités de genre et contributions des femmes à la transition écologique	21
<i>Maryse Huet</i>	
<u>Session II Comment se nourrir, se loger, se déplacer en conjuguant justice sociale et écologie</u>	26
II-1 Une transition alimentaire juste. Quels enjeux ?	26
<i>Charlie Brocart</i>	
II-2 Comment assurer un logement écologique et décent pour tous ?	29
<i>Christophe Robert</i>	
II-3 Quelles actions pour des mobilités écologiques ?	31
<i>Edgar Stemer</i>	
II-4 Changer de logique pour bifurquer	36
<i>Dominique Plihon</i>	

Session III Quelles conditions pour une adhésion populaire à une planification écologique 37

III-1 Une planification nationale et territoriale de la transition écologique : de quoi parle-t-on ? 37

Henri Jacot

III-2 Sur le cadrage des objectifs nationaux d'une planification écologique 42
Joel Maurice

III-3 Les marqueurs de la planification écologique pour un nouveau modèle de développement 47

Gabriel Colletis

III-4 Planification écologique, les conditions d'une adhésion populaire et la place éminente des territoires 51

Pierre Calame

III-5 Réflexions provisoires pour une planification écologique démocratiquement construite et socialement juste 55

Henri Jacot et Joël Maurice

Session IV Premiers éléments de conclusion 60

IV-1 Sur l'ampleur de la tâche 60

Robert Boyer

IV-2 Un grand chantier ouvert encore en recherche d'efficacité et d'une base politique à la hauteur de la tâche 62

Frédéric Bruggeman, Gilbert David, Anne-Marie Grozelier, Henri Jacot, Joël Maurice, Pascal Petit

IV-3 En guise d'épilogue - Les citoyens véritablement acteurs de la transition écologique : pourquoi pas ? 65

Pierre Héritier

INTRODUCTION GÉNÉRALE

*Pascal Petit*¹

La grande transformation de nos économies et modes de vie que semblent impliquer les changements de notre environnement est encore pleine d'incertitude. Si, au tournant des années 1970, les limites de notre développement à l'échelle planétaire étaient déjà annoncées², il a fallu attendre 2015 pour que les Etats commencent à s'engager à prendre des mesures, assez largement centrées sur la réduction des gaz à effet de serre, facteur majeur du réchauffement climatique. Si cette étape a clairement souligné la nécessité d'agir pour éviter l'effondrement de nos économies, l'enchaînement des impacts et la nature des mesures à prendre restent encore marqués par une incertitude majeure.

Les voies de développements soutenables sont très incertaines et toute planification requiert au préalable d'identifier autant que faire se peut les acteurs impliqués dans les processus d'apprentissage et les lieux et temps des sources de conflits. Cette incertitude radicale que renouvelle au fil du temps observations et découvertes scientifiques est une caractéristique majeure du défi auquel nos sociétés sont confrontées à l'échelle du globe. Il a fallu quatre décennies pour que la voix des climato-sceptiques soit largement marginalisée et que l'on ne conteste presque plus que les activités humaines soient à l'origine des dérangements climatiques. Mais un des risques majeurs de la recherche de voies de développements soutenables est que l'on sous-estime la complexité et l'ampleur des mesures requises. C'est un peu ce qui arrive lorsque l'on se focalise trop uniquement sur les émissions de GES (gaz à effets de serre), en négligeant non seulement l'inertie du phénomène mais aussi les diverses dégradations de la biodiversité et la raréfaction des ressources qui l'accompagnent dans une crise écologique écosystémique.

La complexité des transformations de nos environnements tient aussi à ce qu'elles se situent et sont perçues à plusieurs échelles locales, nationales ou globales. Notre volonté d'esquisser des modes de transition justes, va chercher à prendre en compte toutes ces dimensions. Sans prétendre échapper totalement à l'incertitude inhérente à la phase historique que traversent nos sociétés, notre investigation doit nous aider à construire une sorte de boussole à plusieurs dimensions, permettant si ce n'est de garder un cap tout au moins de contrer des évolutions particulièrement

¹ Directeur de recherche CNRS émérite CEPN

² Voir le rapport rédigé en 1972 "Les limites de la croissance (dans un monde fini) », à la demande du club de Rome par trois scientifiques de l'université américaine MIT : Dennis et Donatella Meadows et Jorgen Randers.

« insoutenables » en matière de bien-être comme de justice sociale. C'est dans cette perspective que nous avons organisé notre investigation en trois sessions.

La première partie ambitionne principalement de rendre compte de l'évolution des formes de concertations internationales mises en place pour réduire différentes dégradations de notre environnement. Amy Dahan présente en premier lieu les étapes du processus de contrôle des GES (gaz à effet de serre, source majeure du réchauffement de la planète), soulignant les difficultés de la concertation internationale qui le porte, et les défaillances géopolitiques qui le menace. Dans une seconde étape, René Lallement évoque les efforts engagés pour limiter les dégâts en matière de biodiversité et de régimes hydriques qu'entraînent déjà le changement climatique mais aussi pour réduire les pollutions que les productions chimiques de nos modes de croissance industriels ont provoquées. En troisième lieu Nahji Goubi interroge la façon dont les acteurs financiers, acteurs clés dans le capitalisme financiarisé du tournant du 21^{ème} siècle, contribuent par leurs normes sur l'information à promouvoir les activités qui contribuent à réduire les dégradations de notre environnement. La dernière section de cette première partie aborde la façon dont la moitié de la population mondiale (les femmes) est impactée par le changement climatique et contribue très largement à promouvoir la transition écologique. Maryse Huet souligne, dans cette section, le déséquilibre dans le partage des rôles de décision entre hommes et femmes, l'absence de parité dans les structures politiques de décision alors même que les femmes sont beaucoup plus actrices du changement et porteuses d'un autre mode de développement. Il en est ainsi des politiques de transport axées sur la voiture électrique (décidées généralement par des hommes) au détriment du développement des transports en commun utilisés très majoritairement par les femmes.

Dans la foulée de ces observations, la deuxième partie traite de l'impact des changements environnementaux faits ou à faire, qu'il s'agisse par exemple de la gestion de l'eau, du chauffage ou des mobilités, sur nos modes de vie, à savoir se nourrir, se loger ou se déplacer, dans la perspective de conjuguer justice sociale et écologie. Charlie Brocard dans la première section de cette deuxième partie souligne la plasticité de telles fonctions vitales et des besoins à satisfaire qui les fondent en analysant la qualité de l'alimentation, son coût et ses conditions de production. Ainsi, l'inertie des comportements, les biais d'information et pollutions de diverses natures contraignent souvent les ajustements souhaitables des modes de consommation. Christophe Robert aborde, quant à lui, les questions posées par l'adaptation des logements, à la fois pour des questions d'isolation thermique et aussi d'accès aux équipements collectifs, toutes choses qui comptent en termes de décarbonation, de gestion de l'eau et des déchets. Cette approche par fonction fait aussi ressortir le caractère souvent spécifique des situations locales. Edgar Stemer présente à ce propos les actions en matière de mobilité (qu'il s'agisse de déplacements domicile-travail, de fret routier ou ferroviaire ou d'échanges

internationaux). On perçoit toutes les difficultés qu'impliquent l'ajustement de ces réseaux, très dépendants des infrastructures existantes et les contraintes qu'elles font peser d'autant plus sur les populations les plus fragiles.

Dominique Plihon conclut plus globalement cette partie sur la nécessité de partir précisément de ces besoins fondamentaux de se nourrir, se loger, se déplacer, comme fondement d'une planification juste et efficace en changeant de logique si l'on veut réellement bifurquer.

La troisième partie envisage les différentes façons dont une coordination des différents objectifs, aux échelons locaux, nationaux et internationaux peut être planifiée. Dans une première étape de cadrage, Henri Jacot part des leçons que l'on peut tirer des expériences de planification en France, notamment en lien avec la dimension territoriale, dans la période des « Trente glorieuses », et Joël Maurice rappelle la manière dont s'engage le processus de planification écologique en France, soulignant aussi les limites qu'imposent les niveaux d'incertitude de nombreux aspects de la transition en cours. Dans une seconde étape Gabriel Colletis précise les avancées que peut permettre une coordination plus poussée qui reposerait sur un nouveau modèle de développement, notamment au niveau régional en termes d'économie circulaire. Avec une approche alternative Pierre Calame souligne les avantages d'une dynamique essentiellement basée sur des mobilisations à l'échelle des territoires, avec une coordination à l'échelle nationale assuré par un système modulable d'incitations.

Enfin, prolongeant le débat qui a pris place dans la table ronde animée par Emmanuel Palliet (Syndex) lors de la tenue du séminaire, Henri Jacot et Joël Maurice se risquent en clôture de cette troisième partie à quelques premières réflexions, restant cependant à largement discuter et approfondir, sur ce pourrait être une planification démocratiquement coconstruite et socialement juste.

Chacune des trois parties a ouvert nombre de questions constituant plus des pistes d'interrogation à suivre dans un univers en pleine transformation que des préceptes donnant de façon définitive les règles d'une planification écologique effective et socialement juste. Les brèves conclusions que l'on peut tirer restent plutôt des conseils de suivis et de réactions pour éviter des dérives politiques gravement destructrices. Les brèves conclusions de Robert Boyer puis celles des coordinateurs de ce cahier vont dans ce sens en insistant sur l'importance des concertations à tous les niveaux en matière de développements et de diffusions des connaissances comme de prises de décisions planifiées.

En guise d'épilogue, Pierre Héritier souligne que si l'urgence écologique forme désormais le logiciel de l'action politique, le consentement de la population - conditionné par la justice sociale et la participation des citoyens - en constitue la clé de sa réussite.

SESSION I : QUELLE EST LA NATURE DES DEFIS ENVIRONNEMENTAUX

I-1 DÉFIS CLIMATIQUES ET FRACTURES GÉOPOLITIQUES

*Amy Dahan*³

Je vais centrer mon intervention sur la place que **le défi climatique peut encore espérer occuper dans notre monde en basculement, un monde caractérisé par des fractures géopolitiques nouvelles, aussi profondes que durables, comme celle qui se manifeste dans l'agression russe en Ukraine**⁴.

Rappelons que c'est au cours des années 90 que le climat s'est imposé comme un *enjeu planétaire global*. Paul Edwards⁵ a montré dans ses travaux comment la *globalisation* des données et la construction de *modèles globaux* du climat⁶ ont constitué un travail immense à la base du premier rapport du GIEC (1990). Cette réussite techno-politique de l'expertise climatique a alimenté pendant vingt ans la gouvernance internationale et les réunions des COP (Conférence des Parties) à la recherche d'un *traité global* entre pays, jusqu'à la réunion de décembre 2009 à Copenhague.

Dans cette première période, l'ambition cadrée par le protocole de Kyoto se caractérisait par une séparation stricte entre pays développés qui se répartissaient un certain fardeau de réductions (des émissions de gaz à effet de serre), et pays en développement qui n'avaient aucun engagement et se familiarisaient seulement à l'enjeu climatique. Des Permis d'émissions négociables sont mis à l'agenda. Mais cette première période était peu satisfaisante face à l'émergence de nouvelles puissances, en particulier de la Chine qui va connaître une décennie de croissance inédite dans l'Histoire. Les États-Unis - dont le style de vie n'est pas négociable (dixit Bush) - qui anticipent un changement structurel des rapports économiques mondiaux et une rivalité stratégique avec la Chine, se retirent du protocole de Kyoto en 2002.

Les PED occupent alors l'espace vacant des négociations, y font monter le thème de l'adaptation et chargent progressivement la barque des négociations de tous les enjeux du développement : vulnérabilités écologiques, déforestation, usages des sols et agriculture, accès à l'énergie, et même urbanisation etc. Nous préparons le

³ Directrice CNRS émérite Centre Koyré

⁴ Je m'inspire ici de travaux réalisés avec Stefan Aykut, dans notre ouvrage *Gouverner le climat : vingt ans de négociations internationales*. 2015 Presses de Sciences Po, 752 p., et plus récemment dans un article paru en 2022, "Boomerang géopolitique : Peut-on encore relever le défi climatique global ?", GREEN, Géopolitique, réseaux, énergie, nature, no2, 2022, Paris, p 34-42.

⁵ Paul Edwards, *A Vast Machine: Computer models, Climate Data and the Politics of Global Warming*. 2010 MIT Press

⁶ Making data global and making global data

"business plan" de la planète, croit pouvoir clamer Christina Figueiras, longtemps présidente de l'UNFCCC. Mouvement irrésistible des années 2000, qu'on a nommé la *globalisation du climat*, qui a eu toutefois l'effet pervers d'accentuer l'immobilisme et la lourdeur de cette gouvernance.

De plus, des transformations structurelles du monde de trois ordres vont modifier la donne :

- D'abord l'explosion du commerce international répondant à une extension du modèle occidental à une échelle globale sans offrir aucune alternative.
- Deuxième changement structurel, la croissance inédite de l'économie chinoise et de certains émergents. En 2006-2007 la Chine devient le premier émetteur mondial, un dépassement beaucoup plus rapide que prévu.
- Troisième modification structurelle, celle provoquée par divers bouleversements énergétiques, passés largement sous silence dans l'enceinte de la gouvernance climatique : d'abord une certaine désaffection vis à vis du nucléaire, intervenue après l'accident de Fukushima (2011) ; ensuite, la révolution d'abord inaperçue des gaz de schistes aux Etats-Unis (2006-2016) – qui voit les US passer de puissance importatrice de pétrole, à première puissance productrice de fossiles et exportatrice de gaz naturel liquéfié- qui a des conséquences géopolitiques et stratégiques majeures qu'on n'a pas fini de mesurer (situation au Moyen-Orient) ; révolution silencieuse qui va accompagner l'essor, lui beaucoup plus spectaculairement célébré, des énergies renouvelables, notamment en Chine.

Après l'échec brutal de la Conférence de Copenhague (2009) qui rend manifeste le nouvel ordre mondial USA-Chine, une deuxième phase de négociations s'esquisse, selon une démarche ascendante qui se veut plus ouverte et inclusive, où chaque pays est appelé à déclarer l'objectif qu'il retient pour sa transition écologique. Ce renversement d'approche aboutira à l'accord de Paris en 2015. Cet accord est certes global puisque 192 pays y adhèrent, mais il reste peu ambitieux, et sacrifiant le court terme. Le terme même d'énergie fossile n'apparaît pas dans le texte de l'Accord, un comble !

Le changement climatique est bien identifié comme le défi majeur mais cette prise de conscience est isolée de la réalité des investissements. C'est ce qui nous a amené à parler dans notre ouvrage, avec Stefan Aykut, de *schisme de réalité* dans la gouvernance du climat. Nous dénonçons trois illusions : 1) d'abord la fiction d'un tous ensemble, concept apolitique, qui nie la réalité des intérêts antagoniques des pays ; 2) une lecture trop exclusivement environnementale du problème climatique, à laquelle manquent les dimensions politiques, économiques et techniques, et

également sociales, nécessaires à une telle transition. Enfin 3) le caractère *titanesque* de la transformation requise pour une sortie des fossiles n'était pas du tout souligné. Au contraire, l'Accord de Paris consacre l'avènement d'une gouvernance incantatoire, qui répète le récit enchanteur d'une transition facile et déjà en cours. D'où notre volonté d'appeler à repolitiser les enjeux.

Depuis l'accord de Paris de 2015 que s'est-il passé ? D'abord une sortie des énergies fossiles identifiée comme l'objectif majeur (ce qui n'était pas énoncé dans l'accord de Paris). Ensuite les bouquets énergétiques ont un peu évolué. C'est un effort large de normalisation de la transition, dans un nouveau discours de capitalisme vert avec une grammaire des taxes carbone et des permis d'émission, qui s'est répandu. Des élites préparent les esprits à mi-chemin des sceptiques (voir l'ouvrage d'Édouard Morena : *Petits jours et fin du monde. Les ultra-riches face au changement climatique*⁷). Tout ceci coïncide bien avec un certain nombre de personnes participant aux travaux du GIEC qui restent influencés par les approches managériales à la McKinsey et tendent à présenter cette transition comme un capitalisme réformé durable, restant très hostiles au thème de la sobriété énergétique et sans jamais aborder la question précise de la sortie des énergies fossiles.

Après l'accord de Paris, l'objectif de la transition climatique va prendre des formes incantatoires, combinant des objectifs ambitieux globaux mais lointains avec des instruments néo-managériaux, repoussant à la fin du siècle cette sortie des fossiles. Ce récit enchanteur pour mobiliser l'ensemble des nations a des limites évidentes. La COP de Glasgow en 2021 a montré comment les *Trump* et les *Johnson* visaient encore à ré-enchanter le capitalisme. Le off des COPs est traditionnellement dominé par les O.N.G. et la société civile mais à Glasgow, dans l'euphorie de l'après-Covid, Boris Johnson a appelé les multinationales à donner le tempo de la décarbonation.

Aujourd'hui, il faut prendre la mesure de ce bouleversement majeur que constitue la guerre en Ukraine, qui fait converger toutes les notions de sécurité : militaire, énergétique, financière, alimentaire et, bien sûr, climatique et écologique. Après la guerre d'Ukraine, force est de prendre conscience de nouveaux hiatus. Les engagements vertueux des entreprises fossiles n'ont pas fait long feu quand la hausse des prix du pétrole, suscitée par l'agression russe en Ukraine et l'appel au boycott et aux sanctions contre la Russie, s'est imposée. Et les grands émergents, en particulier la Chine et l'Inde, n'hésitent pas à acheter le pétrole et le gaz russes, pour le raffiner et l'écouler partout dans le monde.

Il faut traiter de la géopolitique du climat en tenant compte des politiques en matière d'énergie mais aussi du développement de visions impérialistes. Nous ne

⁷ Editions La Découverte 2023

pouvons pas traiter ici de toutes les implications de ces développements mais deux choses nous semblent importantes : d'une part, l'évolution des grands émetteurs de GES (Gaz à effets de serre), US et Chine, mais aussi les modifications des relations internationales qui les accompagnent.

Les changements des modes d'approvisionnement en énergie aux États-Unis se sont accompagnés d'amples modifications des rapports géopolitiques. Les États-Unis se sont ainsi éloignés de leurs alliés traditionnels comme l'Arabie Saoudite tandis que la Chine présidait au rapprochement entre Arabie Saoudite (sunnite) et Iran (chiite). Ces fractures géopolitiques qui s'inscrivent dans l'affirmation **d'un impérialisme russe et dans un anti occidentalisme à l'échelle mondiale** sont marquées par la rivalité stratégique entre États-Unis et Chine.

Ceci constitue l'axe majeur de la démondialisation observée depuis plus d'une décennie. Le premier acte de cette démondialisation fut le retrait annoncé par Trump de l'accord de Paris, tandis qu'il remettait en cause l'ultra libéralisme occidental devenu, de fait, insupportable pour les classes moyennes et pauvres des États-Unis voyant tant d'emplois déplacés vers la Chine. C'est dans cette perspective qu'il faut aussi analyser le projet Inflation Reduction Act (IRA) que lance Biden en 2022. C'est un plan ambitieux de transition en matière d'énergie et de transport, qui doit favoriser l'emploi et un sursaut industriel américain. Mais c'est aussi un projet marqué par ses **dimensions protectionnistes** comme le souligne un rapport récent de l'institut INfluentia indiquant la place importante donnée au gaz naturel dans le mix énergétique, gaz naturel qui dégage de fait beaucoup moins de GES (gaz à effet de serre) que le charbon, mais bien davantage que les énergies renouvelables (solaire ou éolienne). Dans cette logique, réduire le prix de l'essence est un élément clé de la sécurité aux États-Unis, l'énergie bon marché restant un facteur essentiel de stabilité pour le pays comme le président Biden l'a rappelé à Houston encore récemment.

Pour réduire l'empreinte carbone, des efforts particuliers vont être fait pour fermer les puits de méthane mais aussi pour capturer et stocker le CO₂. L'accord de Paris avait retenu un objectif de 2°C d'augmentation moyenne de la température comme seuil dangereux à ne pas dépasser. Les petits états insulaires en développement avaient insisté pour que cette limite soit ramenée à 1°5. La politique des États-Unis et de nombreux Etats est moins ambitieuse dans le nouveau contexte de démondialisation. Il s'ensuit que les négociations du GIEC sont l'objet de grandes tensions. En témoigne le fait que le Résumé à l'intention des décideurs, synthèse de travaux en fait terminés depuis 18 mois, a été publié si tardivement car il a dû être discuté ligne à ligne par les différents pays. Et L'Arabie Saoudite a eu notamment une politique d'obstruction soutenue. Finalement le résumé du rapport du GIEC souligne la gravité de la situation mais les mesures retenues pour y remédier restent modestes et ne permettent guère d'espérer atteindre les objectifs initiaux. La Chine a aussi favorisé ce ralentissement. Il est significatif à cet égard que la prochaine

COP doit se dérouler à Dubaï, dans un pays pétrolier et soit présidée par un dirigeant d'une importante compagnie d'hydrocarbures.

En matière de régulation du régime climatique, il existe nombre de contradictions à l'échelle mondiale. **La seule béquille d'une politique climatique ambitieuse à l'échelle mondiale reste l'Europe.** Elle a su réagir après l'agression en Ukraine et favoriser le développement des énergies renouvelables. Cette contribution reste modeste mais pourrait permettre à terme de soutenir la dynamique d'une politique climatique effective. C'est le moins mauvais élève, bien que les nouvelles fractures géopolitiques aient fait ressurgir des divisions entre partenaires européens et laissent incertains les récents engagements du Green Deal.

De plus, la décarbonation n'est pas le seul problème de la transition même s'il reste énorme. En effet, la décarbonation ne peut être strictement isolée des questions de biodiversité, de carbone vivant, de la transition agro-écologique et agro-alimentaire. Les évolutions récentes impliquent des révisions dans la hiérarchie des urgences.

Enfin, l'Europe doit se préoccuper aussi de ses relations avec les pays en développement et plus particulièrement avec les pays africains qui sont des partenaires difficiles à cause du passé colonial mais naturels et incontournables car tout le développement de ce continent reste à faire. Le futur climatique va dépendre des décisions qui seront prises dans les dix prochaines années.

I.2 -LES TRAVAUX DE L'IPBES ET LES ENJEUX DES COP BIODIVERSITÉ *René Lalement*⁸

La Convention sur la diversité biologique

Cette Convention, conclue à Nairobi le 22 mai 1992, est l'une des trois conventions issues du sommet de la Terre de Rio, avec celles sur les changements climatiques et sur la désertification. Elle affiche trois objectifs centraux : la conservation de la diversité biologique, l'utilisation durable de ses éléments et le partage juste et équitable des avantages.

Rappelons que le mot « biodiversité », construit sur « diversité biologique », exprime d'abord une *propriété du monde vivant* à trois niveaux : la diversité des organismes d'une même espèce, ou biodiversité génétique, la diversité des espèces dans une communauté d'organismes, ou biodiversité spécifique, et la diversité des complexes écologiques ou biodiversité écosystémique. Mais la biodiversité ne se réduit ni à cette propriété, ni à une totalité du vivant : c'est aussi un réseau

⁸ Directeur de l'appui aux stratégies pour la diversité, Office français de la biodiversité

dynamique d'interactions et de flux entre toutes ses composantes, à tous ses niveaux, à la fois résultat et porteur d'une co-évolution.

L'objectif de *conservation* de la biodiversité mobilise les outils usuels de conservation *in situ*, comme les aires protégées, la protection des espèces menacées, la restauration des espaces dégradés, ou encore les outils de conservation *ex situ* dans des jardins et des zoos conservatoires ou des banques de semences.

L'objectif *d'utilisation durable*, qui reconnaît la biodiversité comme une ressource renouvelable utilisable, essentielle à notre vie et à notre bien-être, doit être compris au regard des objectifs du développement durable de l'Agenda 2030 des Nations unies, notamment les trois premiers : l'éradication de la pauvreté, la lutte contre la faim, l'accès à la santé. Cet objectif commande de contrôler la soutenabilité des activités à l'origine des utilisations des biens et des services écosystémiques, notamment en intervenant sur les politiques sectorielles (agriculture, forêt, logement, etc.).

L'objectif de *partage des avantages* vise à protéger les fournisseurs de « ressources génétiques » contre leur pillage par la biopiraterie. Ce pillage, par exemple par le dépôt de brevets, provient de l'utilisation de certains gènes ou de composés chimiques produits par le vivant ou de la connaissance de ces utilisations pour développer une activité commerciale ou scientifique (pharmacie, cosmétique, agroalimentaire, horticole...) sans consentement du fournisseur et sans contrepartie. Le partage des avantages, entre le fournisseur et l'utilisateur de ressources, peut être monétaire, par exemple par le paiement d'une redevance, ou non monétaire, par l'éducation ou le transfert de technologie. Ce partage, *juste et équitable*, vise à rééquilibrer les termes d'une transaction librement consentie, notamment au profit de communautés locales qui ont acquis des connaissances traditionnelles sur l'utilisation des ressources génétiques.

Il faut noter que la Convention fait état d'une « *préoccupation commune à l'humanité* », mais n'a pas fait le choix de fonder ces objectifs sur la notion de « *patrimoine commun de l'humanité* », reconnue par exemple à la Lune et aux fonds marins en haute-mer et qui interdit à la fois toute revendication de souveraineté et toute exclusion quant à son utilisation. Le droit français fait au contraire de multiples références au « *patrimoine commun de la nation* » mais sans y attacher d'effet juridique. Chacun peut être propriétaire d'êtres vivants ou se les approprier et « en jouir et disposer de la manière la plus absolue » depuis le Code civil de 1804. Seul un principe de solidarité écologique, introduit par la loi de 2016 et fondé sur la reconnaissance des « interactions des écosystèmes, des êtres vivants et des milieux naturels ou aménagés », encore peu invoqué, semble tempérer ce droit de jouissance absolue du propriétaire, mais seulement lors d'une prise de décision publique.

La Convention, entrée en vigueur en 1993 et ratifiée par la France en 1994, donne lieu à des Conférences des Parties (COP), tous les deux ans, qui cadrent son

application. L'une des plus importantes a été la COP 10, à Nagoya en 2010, qui a adopté le plan stratégique 2011-2020, avec ses 20 objectifs d'Aichi, et approuvé la création de l'IPBES, « Plateforme intergouvernementale scientifique et politique sur la biodiversité et les services écosystémiques ». La création de l'IPBES a été effective en 2012, soit 10 ans après l'adoption de la Convention et 24 ans après la création du GIEC, elle-même antérieure à la Convention climat.

Les rapports de l'IPBES

L'IPBES a publié des rapports d'évaluation régionaux (2018), un rapport d'évaluation mondial (2019) et quatre rapports thématiques : pollinisateurs (2016), dégradation et restauration des terres (2018), valeurs de la nature (2022), utilisation durable des espèces sauvages (2022). Les travaux du GIEC et de l'IPBES commencent à se rapprocher, notamment avec un rapport conjoint en juin 2021 et de nombreuses références croisées entre eux, notamment dans le 6e rapport du GIEC.

Le rapport d'évaluation mondial de l'IPBES établit un constat du déclin de la biodiversité, analyse ses causes, évalue ses conséquences et préconise des changements en profondeur.

Ce déclin se manifeste à la fois par la perte de diversité et par la détérioration des « contributions de la nature aux populations » : fourniture d'aliments, d'énergie, de produits médicinaux, maintien de la qualité de l'air, des eaux douces et des sols, stockage d'eau douce, pollinisation, lutte contre les ravageurs, séquestration du carbone atmosphérique, régulation du climat et atténuation des impacts des aléas naturels et des expériences physiques et psychologiques, l'inspiration et l'apprentissage, le support d'une identité culturelle.

Les facteurs directs de ce déclin sont connus et se sont intensifiés au cours des 50 dernières années. Ce sont, par ordre d'importance, le changement d'usage des terres et des mers, notamment par l'artificialisation ou la mise en culture, la surexploitation du vivant, le changement climatique, les pollutions et l'introduction d'organismes invasifs ou pathogènes. Tous ces facteurs directs sont dus à des activités humaines : urbanisation, agriculture, production énergétique, pêche, sylviculture, transports. Ces activités sont elles-mêmes déterminées par des facteurs indirects, comme la démographie, les modes de consommation, notamment l'alimentation, les modes de production, la mondialisation des échanges.

On sait que les trajectoires actuelles de ces facteurs indirects ne permettront d'atteindre ni les objectifs de conservation et d'utilisation durable de la biodiversité, ni les objectifs climatiques, ni d'autres objectifs de développement durable, comme l'éradication de la pauvreté ou la lutte contre la faim. L'étalement urbain pavillonnaire, le régime alimentaire carné, la surconsommation, l'agriculture intensive, la pêche industrielle ne sont pas soutenables, ni au regard de la biodiversité, ni du cycle de l'eau, du carbone, de l'azote ou d'autres frontières

planétaires. Nos sociétés sont vulnérables et ce sont les populations les plus dépendantes des contributions de la nature qui en seront les premières victimes, puis des activités économiques, comme l'agriculture, la foresterie, la pêche, le tourisme, ce qui à son tour exposera le secteur financier et l'ensemble de la société.

Cependant, il est encore temps d'agir, c'est le message porté par l'IPBES : « il est possible de conserver, de restaurer et d'utiliser la nature de manière durable et, en même temps, d'atteindre d'autres objectifs sociétaux si l'on active de toute urgence des changements en profondeur sur les plans économique, social, politique et technologique ». Il faut donc des *transformations systémiques*, de la façon de se loger, de s'alimenter, de s'habiller, d'utiliser et de produire l'énergie, de cultiver la terre, de gérer les forêts, d'exploiter les ressources de la mer, etc. De toute urgence.

La COP 15 de Montréal

Le rapport d'évaluation mondial de l'IPBES a servi de base scientifique au processus préparatoire de la COP 15, attendue comme la plus importante depuis celle de Nagoya. Elle s'est conclue le 19 décembre 2022 par l'adoption du « Cadre mondial de Kunming à Montréal pour la biodiversité », avec 4 objectifs à l'horizon 2050 et 23 cibles à l'horizon 2030, en particulier : réduire la perte des zones de forte importance pour la biodiversité à proche de zéro, restaurer au moins 30 % des aires dégradées, atteindre 30 % d'aires protégées au niveau mondial, réduire de moitié les risques dus aux pesticides ainsi que les pertes de nutriments, réduire d'au moins 500 milliards de \$/an les incitations néfastes pour la biodiversité.

Plus encore que ces cibles, ce sont la mise en place de financements, l'adoption d'indicateurs et de mécanismes de suivi et d'examen qui rapprochent ce cadre mondial de l'accord de Paris sur le climat et en font la force. Il appartient maintenant aux gouvernements de le mettre en œuvre.

L'action publique et la société

Au vu des rapports du GIEC et de l'IPBES, les efforts nécessaires pour réaliser des « changements en profondeur » sont exigeants. Ils devront non seulement être répartis de façon *juste* (ce qui suppose un consentement éclairé) et *équitable* (c'est-à-dire différenciés selon la responsabilité et la capacité de chacun), mais aussi être *désirables*. En fait, la crise écologique actuelle résulte déjà de transformations planifiées dans la seconde moitié du 20^e siècle vers un mode de vie désirable, incluant par exemple l'accès à la propriété individuelle, à une alimentation riche en graisse animale et aux déplacements en avion. Comme le désir de ce mode de vie est largement conditionné par des *stéréotypes* acquis (qui ne sont d'ailleurs pas indépendants des stéréotypes de genre), c'est d'abord par *l'éducation*, dès le plus jeune âge, que l'on doit agir. De nouvelles pratiques, comme le télétravail et l'économie de la fonctionnalité montrent un nouveau rapport à la qualité de vie, au temps et à la possession des choses.

La gouvernance est aussi une responsabilité importante de l'action publique. C'est le cas pour la gestion de l'eau, qui bénéficie d'un cadre de gouvernance à l'échelle du bassin versant qui réunit les usagers de l'eau, en France et dans certains bassins transfrontaliers. Cette gouvernance implique une solidarité amont-aval qui favorise une protection négociée de la ressource contre les pollutions et son partage entre les différents usages. Cependant, le seul accord entre ses usagers ne suffit pas à protéger l'eau comme matrice de la vie, répondant aux besoins des écosystèmes et de tous les êtres vivants. En outre, l'usage direct de l'eau dans le bassin versant ne tient pas compte des usages le long de la chaîne de valeur, dans d'autres bassins ou à l'étranger (notion d'eau virtuelle importée). Pour ces deux raisons, au moins, l'action publique est nécessaire et s'exprime par l'édiction de normes, par exemple les débits minimums biologiques dans les cours d'eau et des obligations de transparence sur l'empreinte eau des produits.

Outre l'action normative, les politiques ont une grande marge de manœuvre sur leurs interventions budgétaires. L'enjeu est ici de réduire voire de supprimer les incitations qui ont conduit à dégrader la biodiversité comme le climat, notamment par des taxes ou des aides publiques à des activités comme l'agriculture, le logement ou la pêche. L'Inspection générale des finances estime ainsi à plus de 4 le rapport entre les incitations défavorables et les dépenses pour la conservation de la biodiversité. Compte tenu de la dimension sociale de ces incitations défavorables, leur réduction ou leur suppression ne se fera pas sans provoquer de tension entre les pouvoirs publics et les bénéficiaires de ces aides ; mais renoncer à le faire renforcerait le clivage existant entre bénéficiaires et non-bénéficiaires de ces aides. Les objectifs de la Convention concernent non seulement la politique de conservation de la biodiversité, mais aussi les politiques sectorielles qui régissent des activités dépendantes de la biodiversité, et touchent des aspects très divers comme la propriété intellectuelle, la gouvernance, l'intervention budgétaire, l'éducation et la justice sociale. C'est l'ensemble de ces leviers qui doivent être mobilisés pour enclencher les changements en profondeur nécessaires.

I.3 - LABELLISATION, NORMES ET TAXONOMIES POUR DES COMPORTEMENTS RESPONSABLES A L'ECHELLE DE L'EUROPE

*Nadji Goubi*⁹

En raison de son importance et de son rôle d'impulsion dans l'économie, l'industrie financière est parmi les premières à avoir connu l'introduction d'obligations de reporting en matière environnementale. Dès 2018, la Commission européenne a commencé à légiférer de façon contraignante sur le sujet, pour ensuite annoncer dès 2019 le Pacte vert européen. En effet, loin d'être uniquement

⁹ Expert-comptable Ethix

descriptive, l'obligation de rendre des comptes peut inciter des entreprises à l'exemplarité : rapporter, compter, décrire sont des actes performatifs qui appellent l'action. Ainsi, s'intituler « employeur responsable », indiquer de « prendre soin de l'environnement » sont des notions plébiscitées par le grand public – mais qui peuvent déraiser au greenwashing.

De l'impact de la COP 21 sur le climat

En 2015 s'est tenu à Paris la COP 21¹⁰ qui a débouché sur l'Accord de Paris sur le climat. Cet accord prévoit de limiter le réchauffement climatique à un niveau inférieur de 2°C, voire de préférence à 1,5°C par rapport au niveau préindustriel en maîtrisant les émissions de gaz à effet de serre à un niveau permettant la neutralité carbone, soit l'équilibre entre les émissions et la capacité des puits carbone tels que des forêts à les absorber. C'est cet objectif que se fixe l'Union Européenne avec la loi européenne sur le climat¹¹ qui détermine par ailleurs un objectif intermédiaire à l'horizon 2030 de réduction des gaz à effet de serre de 55% par rapport à leur niveau de 1990 (Fit for 55) et l'atteinte d'émissions négatives de GES au-delà de 2050. Ce texte législatif reprend globalement les cibles du Pacte vert pour l'Europe¹² de 2019 qui doit permettre à l'Europe de devenir le premier continent neutre en carbone. Pour cela, une révision d'un grand nombre de textes législatifs européens est envisagée sous l'angle de la transition climatique, tandis que de nouveaux textes étaient également prévus afin de renforcer le corpus réglementaire existant. Ces mesures concernent aussi bien l'environnement, l'énergie, les transports, l'agriculture, la construction et la finance. Tout en promouvant la finance et l'investissement vert, ce pacte voudrait également assurer une transition juste qui ne laisse personne de côté. Elles s'inscrivent pour cela dans le cadre de la participation de l'UE à la mise en œuvre des objectifs de développement durable (ODD) des Nations unies et au Socle européen des droits sociaux.¹³ (ensemble de 20 grands principes proclamés au sommet européen de Göteborg en 2017), qui constituent dans ce cadre les balises pour une Europe sociale équitable et inclusive.

Pourquoi la finance s'intéresse autant au climat ?

Le réchauffement climatique a des impacts sur la stabilité de l'économie et pour le secteur financier en particulier – par exemple une tempête peut faire de grands dégâts qui se répercutent sur les assurances ou provoquer la perte d'un outil industriel. Compte tenu de l'importance du secteur financier et du rôle d'impulsion qu'il peut jouer pour pousser les entreprises à s'engager dans la transition écologique, de nombreuses initiatives réglementaires ont vu le jour dans ce secteur.

¹⁰ La COP 21 est la 21ème conférence des parties (COP) à la convention cadre des Nations Unies sur le changement climatique de 1992

¹¹ Règlement 2020/0036 établissant le cadre requis pour parvenir à la neutralité climatique

¹² https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:b828d165-1c22-11ea-8c1f-1aa75ed71a1.0022.02/DOC_1&format=PDF

¹³ <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catI=1226&langId=fr>

Les régulateurs ont commencé à s'intéresser aux problématiques dites « ESG » (Environnement, Social, Gouvernance), se rapportant aux trois principaux facteurs permettant d'évaluer le caractère durable d'un investissement. Dès 2017 le « Réseau pour le verdissement du secteur financier » (NGFS – Network for Greening the Financial Sector) a été créé par 8 banques centrales dont la Banque de France. Il regroupe désormais 121 banques et superviseurs. De même, la Task Force for Climate Disclosure (TCFD) lancée à l'initiative du Conseil de Stabilité Financière prévoit un reporting du secteur financier autour de quatre grands thèmes de la gouvernance, la stratégie et la gestion des risques et ainsi que des indicateurs de suivi.

La Commission européenne a adopté son premier plan d'action pour le financement de la croissance durable en 2018. Il repose sur trois éléments : (i) un système de classification des activités durables (le règlement « taxonomie »), (ii) un cadre pour la publication des informations par les entreprises financières (le règlement « disclosure ») et non-financières (la directive sur le reporting extra-financier remplacée en 2022 par la directive « CSRD – Corporate Sustainability Reporting Directive ») et (iii) des outils d'investissements notamment des indices de référence, des normes et des labels. Ces textes constituent le cadre de la finance durable européenne. Si les deux premiers textes (Taxonomie et CSRD) s'appliquent à toutes les entreprises, les textes cités sous (iii) sont des outils pour choisir des investissements durables utilisées par l'industrie financière.

Le règlement « taxonomie » (UE) 2020/852 du 18 juin 2020 exige que toutes les entreprises au-delà d'une certaine taille¹⁴ communiquent à compter de 2023 sur la manière et la mesure avec laquelle ses activités sont susceptibles d'être considérées comme durables sur le plan environnemental. Pour atteindre ce but, trois conditions cumulatives doivent être respectées :

1. Contribuer à au moins un des six objectifs environnementaux :
 - L'atténuation du changement climatique
 - L'adaptation au changement climatique
 - La protection des ressources aquatiques et marines
 - La transition vers une économie circulaire
 - La prévention et la réduction de la pollution
 - La protection et la restauration de la biodiversité et des écosystèmes.
2. Ne pas causer de préjudice significatif aux cinq autres objectifs
3. Respecter les garanties sociales minimales.

¹⁴ Les entreprises remplissant deux des trois critères suivants: > 500 employés, un chiffre d'affaires > à 40M€ et un total bilan > 20M€.

Plus spécifiquement pour l'industrie financière (ii), le règlement SFDR¹⁵ ou « disclosure » (UE) 2019/2088 du 27 novembre 2019 a exigé dès 2021 que les gestionnaires d'actifs, les conseillers en investissement et les institutions financières européennes fournissent des informations détaillées sur la manière dont ils intègrent des critères environnementaux, sociaux et de gouvernance (ESG) dans leurs décisions d'investissement. Ce texte vise notamment une meilleure transparence et une standardisation des informations ESG communiqués par des fonds, ce qui devrait faciliter l'identification et la comparabilité des produits durables et réduire les pratiques de greenwashing.

Enfin (ii), la directive CSRD (Corporate Sustainability Reporting Directive – (UE) 2022/2464 du 14 décembre 2022, entrée en vigueur le 5 janvier 2023 remplace la NFRD (Directive sur le reporting extra-financier) de 2014. Elle s'appliquera aux mêmes entreprises que le règlement taxonomie, sauf que le critère du nombre d'employés a été abaissé à 250 (au lieu de 500). La nouvelle directive vise une meilleure comparabilité des données et étend le périmètre des entreprises concernées de 11000 à 50000 en Europe. Depuis sa transposition En France les grandes entreprises sont soumises à l'obligation de publier des données ESG dans leur rapport de gestion depuis 2017 à travers la Déclaration de performance extra-financière (DPEF). La nouvelle directive CSRD prévoit la publication de standards plus détaillées et surtout obligatoires afin d'être comparables. C'est l'EFRAG, (European Financial Reporting Advisory Group) qui a préparé ces normes qui entrent en concurrence avec les normes de durabilité internationales lancées par la Fondation IFRS et celles, américaines, de la SEC¹⁶. La vision européenne du reporting de durabilité s'appuie notamment sur une approche de double matérialité qui recoupe :

1. La matérialité financière (matérialité simple, approche outside in), qui prend en compte les impacts positifs ou négatifs de l'environnement (économique, social et naturel) sur le développement, la performance et le résultat de l'entreprise. Par exemple des catastrophes naturelles engendrent un coût supplémentaire pour les assureurs, ou bien le développement de nouvelles formes de mobilité créent de nouveaux marchés et donc des relais de croissance
2. La matérialité d'impact (inside out, matérialité socio-environnementale), sont à prendre en compte les impacts négatifs ou positifs de l'entreprise sur son environnement économique, social et naturel.

¹⁵ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32019R2088&from=EN>

¹⁶ La SEC (Securities and Exchange Commission) est l'Autorité de supervision des marchés financiers américains

Ces nouvelles normes seront constituées de 12 standards et s'appliqueront à tous les secteurs. Ils seront complétés par des normes sectorielles. Cependant, la mise en application de ces outils génère de nombreux débats : autant les ONG, syndicats et parties civiles sollicitent les indicateurs de durabilité, autant ils sont critiqués par les entreprises qui craignent un alourdissement substantiel de leur charge de reporting. Car outre leur caractère descriptif ou déclaratif, une norme ou un chiffre est toujours aussi une incitation à faire : par exemple, l'obligation d'un reporting sur le handicap peut amener certaines entreprises à établir une politique harmonisée dans toutes leurs filiales et ainsi améliorer les conditions de travail dans des pays avec des normes inférieures à celles en vigueur en France.

Enfin, les labels et indices (iii) constituent une des possibilités de choisir des investissements dans des industries durables facilement compréhensibles pour un grand public. Le label Finasol a été créé dès 1997 pour distinguer les financements solidaires. Le label CIES (Comité intersyndical d'épargne salariale) existe depuis 2002. Créé à l'initiative de la CFDT et regroupant quatre centrales syndicales (CFDT, CFTC, CGT et CSE-CGC), ce label a été à l'origine de la finance durable en France, qui possède deux autres labels : ISR et Greenfin. De nombreux labels existent en Europe, ce n'est qu'une manière d'investir dans la finance durable en dehors d'autres stratégies qui utilisent les données des textes législatifs précédents

Si les acteurs du secteur financier européen devraient au regard de ce qui précède accroître à compter de 2024 et à moyen terme leurs efforts en matière de transparence et de transition climatique, il reste que beaucoup reste à faire. En effet :

- En se concentrant sur le volet reporting, l'UE cherche à pousser les entreprises à adopter les meilleures pratiques environnementales observées par effet d'entraînement. La transition visée ne commencerait réellement à se matérialiser qu'au bout de cinq ans à minima, le temps que les besoins d'évolutions stratégiques mises en lumière par les nouveaux textes soient pris en compte et traités par les entreprises ;
- Une réglementation aux bornes de l'Europe apparaît, malgré les avancées qu'elle implique, insuffisante pour permettre au secteur financier de jouer le rôle d'impulsion souhaité en matière de transition. Les entreprises conservent la possibilité de se financer en dehors de l'Europe, voir auprès d'autres acteurs moins régulés. L'intermédiation financière non bancaire (« shadow banking ») continue ainsi à accroître son poids dans le total des financements. Elle représentait selon le Conseil de Stabilité Financière 48% des actifs financiers mondiaux en 2021, leur montant ayant été multiplié par plus que quatre par rapport à 2002.

I.4 - INÉGALITÉS DE GENRE ET CONTRIBUTION DES FEMMES À LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE

*Maryse Huet*¹⁷

Le CESE a adopté en mars 2023 un rapport et avis sur inégalités de genre, crise climatique et transition écologique¹⁸. Leurs conclusions et propositions complètent, actualisent et confortent celles du groupe de travail Égalité de LASAIRE¹⁹, qui a engagé des travaux sur 2015-2017 sur les femmes et le développement durable²⁰, et au titre desquels j'ai été auditionnée par le groupe de travail du CESE en 2022. Ces travaux étaient alors originaux car portant sur la France et les pays européens à une période où l'attention des organisations publiques nationales et internationales, comme des ONG, portait quasi exclusivement sur les femmes dans les pays du sud, particulièrement touchés par le changement climatique.

1. Un mode de développement actuel en contradiction avec l'égalité des genres

Ce constat est établi malgré une intégration très insuffisante de la dimension du genre dans les statistiques et études portant sur l'impact du changement climatique, dont le rapport du CESE se fait toujours l'écho. En premier lieu, les inégalités environnementales touchent particulièrement les femmes. Elles subissent davantage la précarité énergétique, notamment les femmes monoparentales et les femmes âgées habitant en zone rurale.²¹ Malgré des études insuffisamment genrées, on observe également des inégalités en matière de santé et d'impact des pollutions, les populations défavorisées étant davantage concernées²². Dans un avis récent, le CESE fait le constat de l'accroissement des effets négatifs des atteintes à

¹⁷ Experte Economie du Travail, LASAIRE

¹⁸ Rapporteurs : Antoine Gatet, France Nature Environnement (Groupe Environnement et nature) et Aminata Niakaté, avocate (Groupe Artisanat et Professions libérales). Cet avis est rapporté au nom de la Délégations aux droits des Femmes et à l'égalité présidée par Agathe Hamel, (Groupe des organisations étudiantes et des mouvements de jeunesse)

¹⁹ Coordonné par Maryse Huet et Anne-Marie Grozelier

²⁰ Femmes et autre mode de développement : les Femmes porteuses d'un mode développement plus durable et plus social – septembre 2015- Les cahiers LASAIRE n° 54 ; Conclusions du séminaire novembre 2015 labellisé COP 21 : Les femmes actrices d'un autre mode de développement dans la société post carbone en novembre 2015 - janvier 2016 - Note LASAIRE N° 52 ; L'impact emploi de la transition écologique pour les femmes et l'égalité – note LASAIRE n°66 juin 2017

²¹ Enquête ADEME 2015 et rapport OCDE « *Égalité femmes-hommes et environnement* » 2021

²² Rapport de l'Organisation mondiale de la santé (OMS) « *Changement climatique genre et santé* » (2016),

Rapport du Fonds des Nations unies pour l'enfance (UNICEF) « *Femmes santé climat livre blanc COP 25* » (2020)

l'environnement sur la santé, effets de plus en plus documentés²³. Il rappelle que si l'ensemble de la population est touché, ce sont les plus précaires qui sont le plus exposés aux risques alors même qu'ils et elles ont le plus de mal à accéder aux soins et aux actions de prévention sanitaire.

Les femmes sont plus sujettes aux troubles anxieux liés à la dégradation de l'environnement qui peuvent engendrer des troubles psychiques graves.²⁴

Enfin selon le GIEC, 3,3 à 3,6 milliards de personnes sur 7,9 milliards sont déjà « très vulnérables » au changement climatique et parmi elles, les femmes sont les plus exposées, notamment lors des épisodes extrêmes dus au changement climatique (typhons, ouragans, cyclones), en particulier dans les pays du Sud : assignées aux fonctions de soin à la famille, moins mobiles que les hommes, elles sont, en cas de catastrophe, les dernières à rester sur place avec les personnes vulnérables (enfants, personnes âgées et/ou invalides).

Du fait de leur faible niveau d'éducation et de leurs déplacements socialement contrôlés, elles ont moins accès à l'information concernant la survenue d'évènements climatiques dangereux ou les actions à entreprendre pour s'en protéger, les endroits où se réfugier, les risques sanitaires générés. Lors du Tsunami de 2004, 70 % des personnes décédées étaient des femmes. 80 % des victimes du cyclone Sid au Bangladesh (2007).

Par ailleurs, les indicateurs de développement actuels sont inadaptés pour décrire réellement la performance économique, et encore moins le bien-être de la société, et prendre en compte l'impact environnemental. Des travaux internationaux ont été lancés pour définir de nouveaux indicateurs et ils ont été relayés, en France, par la commission Stiglitz, l'Insee, ainsi que le CESE en 2009.²⁵

2. Des domaines d'action importants pour réduire les inégalités et promouvoir la transition écologique

Trois domaines paraissent essentiels à cet égard : réduction de la précarité énergétique, développement des transports en commun et changement des modes de consommation.

En matière d'adaptation des logements au changement climatique, la politique est très insuffisante : ainsi le Plan d'investissement pour le logement (PIL) de 2013 prévoyait de mener la rénovation énergétique de 500.000 logements par an d'ici

²³ CESE, « Pour une politique publique nationale de santé environnement au cœur de nos territoires », 24 mai 2022.

²⁴ L'étude de la fondation Jean-Jaurès de 2021 « Eco-anxiété, analyse d'une angoisse contemporaine » les résultats d'une enquête en ligne qui indique que les femmes constituent 65 % des personnes éco-anxieuses.

²⁵ Philippe Le Clézio, rapporteur de l'avis du CESE sur : « Les indicateurs de Développement durable, pour aller au-delà du PIB », en 2009.

2017 (120.000 logements sociaux et 380.000 logements privés), en s'appuyant sur des aides accrues mais 150 000 seulement ont été rénovés et le système d'aides reste complexe pour les particuliers.

Pour réduire l'émission des gaz à effet de serre dans les transports, très émetteurs, le développement des transports en commun, par ailleurs davantage utilisés par les femmes que par les hommes (deux tiers des usagers sont des femmes)²⁶, est souhaitable, mais les politiques publiques actuelles sont d'abord axées sur le développement de la voiture électrique. De fait, les décisions relatives à la politique de transport sont généralement prises par des hommes "dans la force de l'âge", ceux-là même qui utilisent principalement la voiture particulière pour se déplacer. L'émergence du télétravail à la faveur des confinements COVID a permis de réduire les déplacements, et les femmes sont davantage satisfaites de cette évolution²⁷. La loi d'Orientation des Mobilités (LOM), promulguée fin 2019, en rendant obligatoire la négociation annuelle sur les mobilités des salariés peut contribuer également à une évolution favorable.²⁸

Un changement des comportements de consommation dans le sens de l'économie circulaire est par ailleurs souhaitable et commence à être observé, et dans ce domaine où les femmes jouent un rôle majeur du fait de leurs responsabilités domestiques, les femmes adoptent des pratiques plus responsables que les hommes²⁹. Elles sont également plus engagées dans le tri des déchets.

De par leur socialisation axée sur le soin à l'autre, la sensibilité des femmes au changement climatique est plus forte que celle des hommes. Elles sont plus nombreuses à se dire prêtes à changer leur comportement et leur consommation. Elles sont également porteuses de solutions dans la lutte contre les causes et conséquences du réchauffement climatique, notamment dans le domaine agricole où elles apportent des innovations.

Un obstacle important à l'adoption de politiques favorables à la transition écologique est représenté par l'absence de parité (notamment dans les transports) alors même que les femmes sont davantage actrices du changement. Les enquêtes montrent qu'elles sont davantage présentes dans les ONG écologistes (pas seulement Greta Thunberg !) et que les CA d'entreprises accueillant beaucoup de femmes cadres dirigeantes ont une action environnementale plus positive. L'éveil d'une conscience écologique Etats-Unienne est d'ailleurs en grande partie dû à une femme, Rachel Carson, biologiste marine et militante écologiste. L'émoi suscité par

²⁶ Rapport « Genre et transport » de Chantal Duchêne pour le forum international transport OCDE de 2011.

²⁷ Sondage Opinion Way d'avril 2022 pour l'association AAINTEFP.

²⁸ Ainsi, la branche Propreté de la région Auvergne Rhône Alpes a négocié, sur la base d'une étude Ekodev sur la mobilité des salariés, des horaires de travail plus compatibles avec les horaires des transports, le rapprochement des lieux de travail et de résidence et un abonnement aux transports en commun.

²⁹ CREDOC, Cahier de recherche 309 : « Comment consomment les hommes et les femmes ? », 2013.

son ouvrage « *Silent Spring* » ou « *Printemps silencieux* », publié en 1962, a conduit aux premières interdictions de pesticides.

Enfin, on ne constate pas de croisement des actions environnementales et celles visant l'égalité des genres :

- absence de prise en compte de l'égalité dans les politiques nationales de transition écologique (stratégie française énergie climat, stratégie nationale bas carbone, programmation annuelle de l'énergie, plans visant les catastrophes climatiques...)
- et dans les entreprises (RSE, devoir de vigilance, négociation mobilités, GPEC)

Cette fracture est aussi observée dans le monde associatif entre ONG sur la promotion des droits des femmes et celles œuvrant sur la protection de l'environnement³⁰.

3. Propositions d'actions pour réduire les injustices environnementales, promouvoir l'égalité et la transition écologique

Si les femmes sont les premières victimes du changement climatique, elles sont aussi porteuses d'un autre mode de développement plus durable, plus social, plus axé sur les approches de long terme, sur la qualité de vie, le soin aux autres. Les travaux des groupes de travail LASAIRE et CESE concluent à la nécessité d'une action volontariste et globale pour réduire les injustices environnementales, promouvoir l'égalité et la transition écologique :

- Faire de l'égalité des genres un élément clé du pilier social du développement durable ; engager l'intégration croisée des politiques d'égalité des genres et des politiques environnementales
- Instaurer la parité dans les instances de décision économique et financière, au plan national et international ; ce qui implique des mesures contraignantes et un partage plus équilibré du travail domestique entre hommes et femmes
- Dans les entreprises, mieux intégrer l'égalité dans la prévention des risques sociaux, la RSE et les négociations intégrant la transition écologique
- Associer l'ensemble des citoyens - dont les femmes à parité- à l'élaboration et à la mise en œuvre des programmes de développement ; prendre en

³⁰ A cet égard il est étonnant que le forum des associations iraniennes à Paris en avril 2023 ait abordé conjointement les inégalités de genre et les défaillances environnementales en Iran, réunissant à cette occasion deux ONG françaises se côtoyant peu : MLF et Extinction Rébellion.

compte à cet effet les contraintes de la vie familiale et rendre les modalités de participation citoyenne plus inclusives³¹

- Introduire la dimension du genre dans les études relatives aux inégalités environnementales, dans les évaluations des politiques de développement durable, dans les indicateurs de développement durable et dans le bilan carbone des entreprises. La place et le rôle des femmes dans la transition écologique et sociale est peu explorée. Il y a une invisibilité de la contribution des femmes à ces richesses et les outils conceptuels pour penser le rôle des femmes dans la transition écologique et sociale font défaut.

³¹ En matière d'écoute des femmes participantes (pas de « male gazing ») et d'organisation des débats (cf. film *We are coming*)

SESSION II : COMMENT SE NOURRIR, SE LOGER, SE DEPLACER EN CONJUGUANT JUSTICE SOCIALE ET ECOLOGIE

II.1. UNE TRANSITION ALIMENTAIRE JUSTE. - QUELS ENJEUX ?

*Charlie Brocard*³²

*Extraits d'un billet de blog publié le 13 avril 2023 sur le site de l'IDDRI
auteurs Mathieu Saujot (IDDRI), Clémence Nasr (IDDRI), Charlie Brocard
(IDDRI), Lucie Rogissart (IACE), Sophie Dubuisson-Quellier (Sciences Po)*

L'alimentation occupe une place de plus en plus centrale dans notre société tant elle recoupe d'enjeux de différentes natures : le rapport à notre santé, les inégalités d'accès aux denrées alimentaires, la place des animaux dans la société, celle de la nature, ou encore les questions de souveraineté nationale et d'identité culturelle.

Il n'y aura pas d'agriculture durable ni de bonne santé nutritionnelle sans changement des régimes alimentaires ; et ceci constitue un défi d'ampleur. Or la stratégie mobilisée jusque-là en France pour mener cette transition alimentaire, et qui repose sur le pari du consommateur responsable, ou « consom'acteur », ne produit pas les résultats escomptés.

L'IDDRI insiste sur la nécessité d'une action publique beaucoup plus forte pour être à la hauteur des enjeux. Celle-ci ne viendrait pas peser davantage sur les citoyens en restreignant leurs libertés individuelles ou en leur demandant plus d'efforts, mais s'exercerait à l'inverse sur les principaux acteurs qui façonnent les pratiques alimentaires.

La consommation de viande par habitant ne baisse plus depuis quelques années et nous sommes loin d'une trajectoire compatible avec nos objectifs environnementaux qui suppose de réduire la part des produits animaux dans nos consommations. Le bio reste un marché de niche (6 % des achats) et la question du bien-être animal n'est pas devenue un réel critère d'acte d'achat. L'attrait pour le local n'a pas modifié les grandes masses de la consommation alimentaire et des circuits de distribution (61 % des achats se font en grandes surfaces). Par ailleurs, les recommandations nutritionnelles ne sont pas suffisamment mises en œuvre par les Français, notamment concernant la hausse de la consommation de fibres et de fruits et légumes, et la baisse de la consommation de charcuterie et, dans une moindre mesure, de viande (hors volaille). Les inégalités sociales liées à l'alimentation (eg. obésité, consommation de fruits et légumes, consommation de bio, etc.) demeurent, tandis que les situations de précarité alimentaire se multiplient. Les habitudes alimentaires ne progressent donc pas, ou trop peu, vers une durabilité qui allierait objectifs environnementaux et santé humaine, alors que les sondages d'opinion semblent indiquer l'inverse. Un écart existe par exemple entre ce que déclarent les citoyens quant à leur réduction de consommation de viande et

³² Chercheur IDDRI

leur volonté de la réduire encore, ou entre leur identification en tant que « flexitarien » et la réalité de la consommation de viande ; c'est ce que certains appellent un "consumer-citizen gap" c'est-à-dire un écart entre ce que les citoyens déclarent attendre de leur alimentation, et leur comportement de consommation.

Pour comprendre comment sortir de cette situation, il faut revenir au récit dominant de ces 20 dernières années. Nous pouvons le résumer ainsi : les préoccupations croissantes d'une partie de la population, relayées et diffusées par les médias et sondages d'opinion, allaient amplifier et diffuser graduellement au sein de l'ensemble de la population des tendances encore minoritaires dans les habitudes alimentaires (être prêt à payer plus cher pour son alimentation, consommer moins mais mieux de viande, plus de bio, en circuit court, etc.) et presser les acteurs de l'industrie agroalimentaire à modifier leur offre. La figure du « consom'acteur » résume cette vision : par ses choix individuels accompagnés par la puissance publique (information, labels, etc.), le consommateur engagé et responsable allait traduire la transition en actes.

L'interprétation de ce décalage est tout autre : il s'agit plutôt de la conséquence d'un manque important d'action collective à la hauteur des enjeux, c'est-à-dire des politiques publiques et des stratégies privées, et permettant d'agir sur les trois limites identifiées :

- 1) l'environnement alimentaire qui détermine notre consommation, incluant notamment 12 propositions pour enclencher une action cohérente et ambitieuse sur les environnements alimentaires. (*cf. schéma page suivante*).
- 2) les représentations socio-culturelles de l'alimentation
- 3) l'offre disponible et mise en avant.

Or la stratégie du consommateur responsable ne conduit pas véritablement à mobiliser ce type d'intervention publique, et pas avec le bon niveau d'intensité. Il est donc temps de changer de stratégie : la transition passe par une action beaucoup plus forte sur les environnements alimentaires et l'action que les pouvoirs publics pourraient mener dans ce sens dispose d'une légitimité forte dans la mesure où ceux-ci agissent au nom de la nécessaire préservation de nos écosystèmes et de notre santé. Les pouvoirs publics doivent assumer leur responsabilité et orchestrer des changements, qui non seulement répondront à des préoccupations actuellement portées, on l'a vu, par une partie de la société, mais qui, surtout, seront à la hauteur des enjeux. L'action sur les environnements alimentaires est en effet susceptible d'entraîner « plus largement », c'est-à-dire de concerner aussi des catégories sociales éloignées de ces préoccupations. De façon liée, une action publique de cette ampleur conduirait à réduire le phénomène d'une alimentation à deux vitesses - avec certains pans de la population en capacité d'avoir accès à une alimentation durable « engagée » et d'autres qui en sont privés. Par ailleurs, l'action sur l'environnement alimentaire ne revient pas à dicter de

nouvelles habitudes alimentaires, mais au contraire à agir sur les acteurs intermédiaires (industriels, distributeurs) afin de redonner des marges d'action aux consommateurs et faciliter l'adoption de pratiques alimentaires durables et saines. Il s'agit donc de changer fondamentalement le discours sur la transition alimentaire, comme la stratégie employée pour la faire advenir.

12 Propositions pour enclencher une action cohérente et ambitieuse sur les environnements alimentaires

ENVIRONNEMENT PHYSIQUE	ENVIRONNEMENT SOCIO-CULTUREL
<p>+ Vers un environnement commercial favorable à l'alimentation saine et durable Mettre en oeuvre un reporting obligatoire sur le ratio de produits végétaux/animaux et bio/conventionnel vendus pour la grande distribution - aller vers cibles contraignantes à 2030.</p> <p>+ Vers une offre alimentaire industrielle plus saine & durable Fixer des objectifs réglementaires de reformulation nutritionnelle des produits et développer un nouveau cadre d'action pour les acteurs privés sur la reformulation à but environnemental (incorporation produits bio, réduction produits animaux...).</p> <p>+ Mobiliser les lieux collectifs de restauration Faire d'une priorité la formation des personnels de la restauration collective à la cuisine végétale.</p>	<p>+ Réduire les pressions marketing et publicitaire Interdire la publicité pour les produits les plus mal notés par le Nutri-Score et l'affichage environnemental à la télévision et radio à heure de grande écoute, suivant l'exemple de la Corée du Sud.</p> <p>+ Promouvoir un nouveau narratif inclusif et positif sur l'alimentation saine et durable Promouvoir une nouvelle approche du « repas à la française » liant culture gastronomique, plaisir, santé et environnement via des campagnes partenariales de communication sur le modèle de la New Nordic Diet.</p> <p>+ Mobiliser le pouvoir de prescription des professionnels et des leaders d'opinion Faire des créateurs de contenu (tv, radio, influenceurs réseaux sociaux) un réseau d'ambassadeurs, avec l'engagement dans une charte et une formation.</p>
ENVIRONNEMENT ÉCONOMIQUE	ENVIRONNEMENT COGNITIF
<p>+ Promouvoir l'accessibilité d'une alimentation de qualité Créer un réseau de « champions des solidarités alimentaires » afin d'inciter le développement et la consolidation d'innovations dans ce champ.</p> <p>+ Explorer la construction des prix alimentaires Envisager, après étude, la réglementation du prix des produits biologiques et plats préparés végétaux afin d'éviter la surmarge des opérateurs.</p> <p>+ Développer une nouvelle architecture pour les dépenses et recettes publiques pour l'alimentation Renforcer l'expérimentation et l'évaluation des dispositifs de service public de l'alimentation au niveau territorial comme recommandé par le CNA.</p>	<p>+ Réguler la nature et le nombre des informations Définir la notion de flexitarisme et encadrer son usage afin d'en faire un vecteur d'action sur l'environnement socio-culturel.</p> <p>+ Finaliser l'intégration de la durabilité environnementale comme critère dans la politique nutritionnelle Finaliser l'intégration de la durabilité aux recommandations nutritionnelles (rééquilibrage protéine végétale/ animale; approche par régime plutôt que par produit; plafond de consommation pour viandes).</p> <p>+ Améliorer connaissances et compétences en matière d'alimentation tout au long de la vie Expérimenter la création de "Maisons de l'alimentation" dans les territoires, conçues comme lieu de formation et promotion de l'alimentation durable.</p>

II.2 COMMENT ASSURER UN LOGEMENT ECOLOGIQUE ET DECENT POUR TOUS ?

*Christophe Robert*³³

La rénovation thermique est l'un des enjeux très importants de la transition écologique, les bâtiments représentant 25 % des émissions de GES et 45 % de la consommation finale d'énergie. Par ailleurs, les conséquences sanitaires des difficultés que rencontrent une partie des citoyens pour se chauffer sont considérables : si toutes les passoires thermiques, les 5,4 millions de logements classés F et G, étaient rénovées, plus de 10 000 vies pourraient être sauvées³⁴[1]. Enfin, il y a aussi un enjeu de réduction des coûts du chauffage sur le long terme – ce que nous estimons mal en France car dans la mise en place de politiques publiques écologiques et sociales, nous avons du mal à intégrer l'anticipation des coûts évités – et un enjeu de développement économique. Lancer un plan ambitieux de rénovation thermique des logements dans la durée aurait un impact positif sur tout le territoire, des métropoles aux territoires ruraux, en termes économiques et de créations d'emploi, le bâtiment étant composé d'activités non délocalisables, notamment en ce qui concerne la rénovation, moins en ce qui concerne la construction de logement.

Il y a aujourd'hui 12 millions de précaires énergétiques dans notre pays et cela s'explique par la précarisation des ressources d'une partie de la population, le mauvais état des logements et la cherté des coûts de l'énergie. C'est le cocktail qui crée de la tension sur le front de la précarité énergétique et ces trois indicateurs ne vont pas en s'arrangeant. On a pris beaucoup de retard dans la rénovation énergétique des bâtiments lorsque l'énergie était peu chère et le temps de réflexion et d'action des politiques publiques est toujours très long. On a péché par insuffisance et on en paye le prix aujourd'hui. Le logement est aussi devenu le premier poste de dépense des ménages : aujourd'hui 29 % des dépenses (loyers, remboursements d'emprunts, charges taxes, ...) des ménages sont dédiées au logement, contre 19 % il y a trente ans. Le rapport s'est inversé avec l'alimentation ; ce poste était le premier dans les dépenses des ménages dans les années 1980 et c'est aujourd'hui le logement qui occupe cette place.

L'augmentation du coût de l'énergie est l'évolution la plus inquiétante. Elle a été de + 28 % en moyenne sur un an entre 2021 et 2022 et le bouclier énergétique est plafonné à 15 %. On a ainsi des ménages qui, avec une inflation générale à 6 % voient les prix alimentaires augmenter de 14 %, et ceux de l'énergie être du même ordre.

³³ Docteur en sociologie et délégué général adjoint de la Fondation Abbé Pierre

³⁴ Silvano Domergue, Claire-Lise Meynard, Bénédicte Meurisse, Alice Robinet (2022) « *Rénovation énergétique des logements : des bénéfices de santé significatifs* ». Ministère de la transition écologique

Notons aussi que l'impact sur la santé est considérable. Outre les morts déjà évoqués, on observe des problèmes d'allergies, de bronchites chroniques, de saturnisme (incurable)... A la fondation Abbé Pierre, nous avons vu monter le sujet durant les 15 dernières années et aujourd'hui nous sommes très sollicités par des personnes dans des passoires thermiques, qui n'arrivent pas à se chauffer du tout ou qui se chauffent mal et en qui subissent les conséquences sur leur pouvoir d'achat et sur leur santé.

Qu'a-t-il été fait et qu'est-ce que l'on pourrait faire ? La prise de conscience de la nécessité incontournable d'une rénovation massive des passoires thermiques dans notre pays a eu lieu et la question est comment fait-on, à quel rythme, avec quels moyens et pour qui ? Des dispositifs publics ont été mis en place et ont évolué, fortement depuis 2015. La prise de conscience est antérieure mais c'est la loi de 2015 qui a mis en place des moyens et des outils nouveaux avec des objectifs. C'est plutôt un constat positif car sur d'autres sujets autour du logement ce n'est pas le cas.

Le dispositif principal est « Ma prime Reno » qui produit 500 000 à 600 000 interventions publiques par an dans des opérations de rénovation de logements, avec des pointes à près de 700 000. On se dit donc que la dynamique est là et effectivement, les outils de mise en synergie et d'évaluation dans les territoires sont en place. On est cependant face à une difficulté considérable : ces 600 000 à 700 000 interventions sont à 95 % de simples gestes : ici on a rénové le toit, là on a changé la chaudière et ailleurs changé les fenêtres. Or, on ne pourra pas atteindre nos objectifs de réduction de GES avec de simples gestes, on le sait tout.

Ce qui permet d'atteindre les objectifs, ce sont des rénovations performantes, globales, qui ne seront pas les mêmes d'un logement à l'autre mais qui intègrent l'ensemble des limites techniques du logement et les nécessités de transformation qui s'imposent. Ce qui est fait n'est donc pas rien mais ne répond pas au problème, ni sur le plan écologique ni sur la manière dont cela peut faire baisser la facture et donc occasionner une transition juste pour les ménages à ressources modestes et a fortiori les plus pauvres. Nous intervenons auprès de ménages pauvres par exemple de propriétaires occupants en milieu rural, qui ont hérité d'une maison qui est dans la famille depuis plus de 100 ans parfois et qui n'ont pas pu l'entretenir durant les trente dernières années. Dans ce cas, on mène des rénovations performantes, on apprend à utiliser le chauffage et la facture réduit de manière considérable : de l'ordre de 700 à 1700 euros par an. Il faut cependant comprendre que les quatre premiers déciles de revenu de la population française ne peuvent pas mener une rénovation globale. Cette dernière coûte entre 40 000 et 60 000 euros et le reste à charge, toute aides publiques confondues, ne peut pas être financé même par les ménages du quatrième décile³⁵. Or non seulement il faut que la transition

³⁵ Cf. « 27e rapport sur l'état du mal-logement en France » (2022). Fondation Abbé Pierre. https://www.fondation-abbe-pierre.fr/sites/default/files/reml2022_web.pdf

soit juste pour qu'elle puisse avoir lieu, mais c'est là que l'efficacité réside : les pires passoires thermiques sont les logements les plus émetteurs de gaz à effet de serre. D'un point de vue écologique, d'un point de vue social, d'un point de vue acceptabilité, il reste donc du chemin à faire et si l'on en reste là, on ne sera ni à nos rendez-vous d'engagement de réduction de gaz à effet de serre ni à nos rendez-vous de transition juste.

De notre point de vue, on plutôt sur un chemin positif et la question qui se pose est celle de l'urgence : on ne peut pas se dire que l'on va prendre vingt ou trente ans à transformer les représentations d'une part et d'autre part à faire comprendre les nécessités d'agir aux politiques publiques. On ne peut pas non plus laisser tomber les plus fragiles et les plus pauvres pendant ce temps-là, sous peine de faire sécession. On l'a vue au moment de la crise des gilets jaunes, on le voit avec l'eau, on le voit avec les zones à faible émissions (ZFE) qui rentrent en application dans les métropoles aujourd'hui. Ça ne peut pas se faire sans proposer d'alternative aux ménages modestes qui ne peuvent pas se payer une voiture critère 1 parce qu'ils n'ont pas les ressources. Bien malin qui peut trouver la solution à tout, mais nous avons devant nous des chantiers et des défis qui sont considérables. Nous avons l'intelligence pour le faire, il faut trouver le bon tempo sans freiner les ambitions mais cela ne pourra que se faire avec des politiques beaucoup plus justes et donc beaucoup plus attentives au plus fragiles. Par exemple : mettre un bouclier thermique à 15 % est un effort considérable de la Nation (40 milliards d'euros) mais ce n'est pas un effort juste car 15 % lorsque l'on consomme beaucoup parce que l'on a la chance de vivre dans de bonnes conditions, ça reste 15 % et ça nous coûte cher à tous, mais 15 % lorsque vous n'avez rien et peu de dépenses en dehors de celles essentielles, c'est beaucoup et ça n'est pas juste. Ce n'est qu'un exemple, il y en a beaucoup d'autres.

II.3. QUELLES ACTIONS POUR DES MOBILITES ECOLOGIQUES ?

Edgar Stemer³⁶

Transport ou Mobilité

Le transport dans son ensemble est le deuxième émetteur de gaz à effet de serre (GES) dans le monde, il est celui qui progresse le plus vite.

La notion de mobilité renvoie principalement au transport de personnes.

Actuellement dans le volume total des transports, le transport de personnes représente 60%, les transports de Fret 40%

I Le fret : la mondialisation induit qu'environ 70% du transport de fret est assuré par la mer, 18%, par la route, 9% par le rail, 2% par les canaux, et moins de 0,25 % par les airs.

³⁶ Ancien secrétaire général CFDT Transports, LASAIRE,

a) le transport maritime :

« Si le transport maritime était un pays, il se classerait parmi les dix plus grands émetteurs mondiaux », ont rappelé les gouvernements américain et norvégien, à Charm-el-Cheikh, lors de la conférence mondiale pour le climat (COP27), du 6 au 18 novembre 2022.

L'importance du trafic maritime en fait un enjeu considérable. Les navires sont de plus en plus gigantesques et n'accèdent plus qu'à un nombre limité de ports dans le monde. Les plus grands ports sont en Asie, Rotterdam, le plus grand port européen se situe à la 11ème place Mondiale.

Les principaux ports d'Europe du Nord (comme Anvers, Hambourg, Amsterdam) traitent près de 60% du trafic continental.

Les ports français Marseille, Le Havre, Dunkerque ne représentent que 12 % des tonnages en Europe.

L'impact du transport maritime représente aujourd'hui 2,5 % des émissions de GES mondiale. Mais si le trafic poursuit sa progression et si le secteur ne fait rien pour réduire la pollution des navires, il pourrait représenter 17% des GES à l'horizon de 2050.

La relocalisation de la production au moins à un niveau continental est nécessaire.

La loi américaine IRA (Inflation Reduction Act) ensemble de mesures protectionnistes doit permettre aux Etats Unis d'atteindre leur objectif de réduction de GES de 50 à 52% d'ici à 2030 par rapport à 2005. Bien que cela puisse pénaliser des pays qui ont été rendus dépendants de la mondialisation.

Il faut également agir sur la technologie. Les porte-conteneurs, les pétro-vraquiers utilisent l'un des carburants le plus sale au monde, le pétrole « bunker », un résidu visqueux du pétrole qui reste quand les autres produits ont été raffinés. Il faut agir vite sachant que la durée d'activité d'un cargo est de 25 ans.

b) le ferroviaire, le fluvial et le routier :

L'organisation de l'acheminement des marchandises à partir et en direction des Ports constitue un point clé du travail pour la réduction des Gaz à Effet de Serre. Force est de constater que les ports d'Europe du Nord ont pensé à l'utilisation des modes qui émettent le moins de gaz à effet de serre, le ferroviaire et le fluvial, tandis que les ports français ont beaucoup de retard en la matière. Ainsi le poids de la route est beaucoup plus important dans notre pays. La part de marché du fret ferroviaire est passée de 15,7 % en 2006 à 9% en 2019 et ce malgré les volontés politique de relance, mais hélas sans contraintes !

Il faut signaler toutefois que ces dernières années des liaisons ferroviaires se sont mises en place à partir de Marseille, Sète ou Le Havre. Entraînant un léger

redressement du transport ferroviaire de conteneurs.

La distribution passe également par les plateformes logistiques qui sont toujours sans connexion avec le réseau ferroviaire. En région Centre il doit se mettre en place en 2025 une liaison ferroviaire à partir du Havre vers Fleury les Aubrais, mais de nouvelles plateformes se créent sur une base purement routière le long des autoroutes.

Une liaison de ferroutage (transport par fer de remorques routières) est prévue entre Cherbourg et Bayonne par Brittany Ferry. Cela suppose la construction de deux terminaux l'un à Cherbourg l'autre à Bayonne. Le terrain prévu à Bayonne est en zone humide au bord de l'Adour. D'où l'opposition d'associations écologiques qui se plaignent de l'absence de concertation. La mise en place de telles infrastructures impose une concertation le plus en amont possible. Cela a été organisé à Cherbourg par la Commission Nationale du débat public (CNDP) mais pas à Bayonne.

Le rôle de la CNDP c'est d'intervenir en début de projet pour faciliter l'expression et la prise en compte des différents points de vue afin de réduire la conflictualité.

La planification est nécessaire pour renforcer ces initiatives et rééquilibrer un peu les modes, mais ne sous-estimons pas les difficultés susceptibles de provoquer l'hostilité des riverains. Le passage des trains de fret dans des zones urbanisées est bruyant, la proximité de matières dangereuses à proximité des maisons est risquée, la création et l'entretien des lignes ferroviaires est coûteux. Ces nouvelles voies absorbent un vaste espace naturel, mêmes si elles sont essentielles !

Il faut également investir dans la technologie, faire des choix et ne pas sous-estimer le poids des lobbys. Pour bon nombre de décideurs depuis 30 ans le Fret Ferroviaire, comme le fluvial c'était ringard et l'investissement trop lourd, la souplesse et le coût sont du côté de la route. La prise en compte de l'impact écologique rebat les cartes. Mais c'est une bataille idéologique qu'il faut mener.

Le transport routier restera prépondérant. Il bénéficie de la recherche technologique pour le traçage des véhicules, des frets transportés, d'innovations énergétiques, de la rareté des contrôles. Il minimise ses coûts, en étant partiellement exempté de la taxe à l'essieu alors que les camions de plus en plus lourds et volumineux contribuent à détériorer les routes.

Il a l'avantage d'une souplesse d'utilisation en disposant d'un réseau routier infiniment plus développé que le réseau ferroviaire et fluvial.

Le transport routier de marchandise en ville représente 25% des émissions de GES, un chiffre en augmentation du fait de la multiplication des livraisons à domicile. C'est le coût du dernier kilomètre, coût écologique de la rapidité de livraison.

La mise en place des ZFE va provoquer une modification importante du mode de distribution avec des centres logistiques secondaires à proximité des agglomérations et des véhicules propres assurant la livraison au plus près du domicile, ou des mini-

entrepôts avec problèmes de voisinages au cœur des villes.

L'urgence climatique n'obligera-t-elle pas à limiter les livraisons à domicile pour les remplacer par un réseau de points de livraisons urbains ?

Une telle inversion de tendance nécessiterait certainement un débat préalable.

Prendre en compte la dimension écologique pour le transport de Fret ce n'est pas seulement rechercher une amélioration technique, mais aussi repenser l'organisation générale du schéma de transport avec un changement dans les habitudes qui suppose un débat démocratique.

II. Comment redéfinir la place de la voiture ?

Rappelons que les transports de personnes représentent 60% des gaz à effet de serres émises par l'ensemble des transports. Une politique volontariste qui tienne compte des besoins contradictoires de la population plus visible est nécessaire.

Pendant les 30 glorieuses les villes se sont reconstruites autour de la voiture, les villes grossissaient, construisaient des quartiers de HLM éloignant les lieux d'habitation des lieux de travail. Les revenus s'améliorant les familles s'équipaient de voitures individuelles abandonnant progressivement les transports publics. Les trams, trolleys ont été remplacés par des bus de plus en plus ralentis par les encombrements.

Depuis quelques décennies les villes en Europe sont engagées dans un processus visant à mettre en cause l'utilisation excessive de la voiture. Il s'agit de mieux partager l'espace urbain.

Le mouvement qui en France a été initialisé à Strasbourg et Grenoble s'est étendu progressivement à toutes les métropoles de façon plus ou moins cohérente :

- urbanisation redonnant une place importante aux cheminements doux.
- rues piétonnes dans les centres
- stationnement payants, parkings couverts, parkings relais
- limitations de vitesse à 20, 30, 50km/h
- redéveloppement des transports en commun autour de métros ou tramways
- pistes cyclables, vélos en locations, trottinettes, gyropodes.

Ce mouvement ne s'est pas déroulé sans opposition ni sans heurt mais il a avancé inexorablement avec l'appui et souvent l'impulsion des habitants urbains. Il a résolu beaucoup de problèmes dans les villes tout en aboutissant à d'autres conflits (ex trottinettes/piétons...).

Mais il a aussi déplacé des problèmes vers les périphéries. encombrements routiers, surcharge des transports publics, difficultés pour un certain nombre de travailleurs qui ont besoin de voitures en ville, création de zones d'habitations pavillonnaires, de centres commerciaux, d'artificialisation des sols.

Il faut plusieurs conditions pour l'évolution des transports :

- tenir compte du temps long, Grenoble qui voit la diminution des particules fine après une politique engagée en 2006,
- instaurer une réelle démocratie participative pour déterminer avec les citoyens les besoins et faire accepter les choix en tenant compte de la justice sociale.

Le contre-exemple des ZFE

Le concept est né en Suède en 1996. Il s'agit d'interdire l'accès des véhicules les plus polluants. Le concept se répand en Europe et dans une moindre mesure en Asie. Plus de 300 villes européennes dans une quinzaine de pays disposent de ZFE.

La France s'est engagée tardivement à la suite d'une condamnation du Conseil d'État en 2019. Mais le principe est rapidement imposé par la loi pour toutes les agglomérations de plus de 150 000 habitants dans le but de refuser l'accès de tous les véhicules polluants d'ici 2030.

Cette approche uniformément imposée par le haut à toutes les chances d'aboutir à un échec. La marge de négociation accordée aux agglomérations est faible, le temps est réduit. L'approche est ciblée sur l'âge des véhicules sans tenir compte de l'intérêt social : par exemple pour des travailleurs effectuant des soins à domicile, On ne tient pas compte des possibilités alternatives des efforts accessibles par exemple le covoiturage. Un 4x4 neuf sans passagers sera favorisé par rapport à un véhicule ancien en covoiturage ou utilisé avec 4 passagers. L'effort est demandé aux plus pauvres !

Sans préparation et sans prise en compte de l'utilité sociale des véhicules la mesure risque d'être rejetée par la population au profit de tenants du tout voiture qui ne manqueront pas d'exploiter toutes les failles possibles pour favoriser le statu quo.

Une telle évolution ne peut pas être réalisée sans une analyse globale des moyens de déplacements dans l'agglomération et dans son périmètre d'attractivité.

Pour finir ce court exposé : le coût des transports, leur fréquence, leur facilité d'utilisation, leurs fiabilités technique et humaine, doivent être mises en parallèle avec les restrictions d'accès des voitures. Il faudra être attentif à la mise en place de la gratuité à grande échelle comme le fait la métropole de Montpellier à la fin de cette année, et comme l'a déjà mis en place Dunkerque ou Châteauroux. C'est un signal fort qui pourrait contrebalancer la mise en place d'une ZFE ? À quel prix ? Pour quels niveaux de transfert modaux ?

Il reste encore beaucoup de questionnements et de choix pour notre avenir.

C'est l'acceptabilité du changement qui est important !

II.4 CHANGER DE LOGIQUE POUR BIFURQUER

*Dominique Plihon*³⁷

Pour aborder les défis majeurs de la bifurcation écologique et sociale, en particulier sur les questions d'alimentation, des mobilités et du logement abordées dans cette session, il est important d'avoir une approche systémique autant que sectorielle et territoriale.

Car c'est la logique-même du système économique dominant – le capitalisme financiarisé et mondialisé – qui est en cause.

En reprenant l'expression de l'économiste étatsunien John K. Galbraith, dans son livre « Le nouvel Etat industriel », il faut remettre en cause « la filière inversée », c'est-à-dire la domination de l'offre des grandes entreprises souvent oligopolistiques et transnationales sur la demande, afin de donner la priorité aux besoins fondamentaux de la population dans les domaines de l'alimentation, de transport, de logement, de santé, d'éducation, de la culture ... en respectant les impératifs écologiques et sociaux³⁸.

Il est crucial de s'attaquer au conflit central entre la logique du profit et celle de la satisfaction de nos besoins fondamentaux : c'est à cette condition que l'on pourra construire une société fondée sur la sobriété, la solidarité et la démocratie économique et sociale. Cette conception de la société existe déjà dans le cadre de l'économie sociale et solidaire, l'économie circulaire, les circuits courts, les entreprises coopératives d'intérêt collectif, ...

En d'autres termes, il faut redonner la priorité à la valeur d'usage des biens et services par rapport à leur valeur marchande, devenue prépondérante dans le système économique actuel qui est principalement régulé par les mécanismes de marché. C'est là que la planification écologique peut jouer un rôle stratégique, complémentaire à un marché régulé, et dont le rôle sera d'organiser un débat sur les besoins fondamentaux, nécessaire pour l'acceptabilité des changements dans nos modes de vie, d'articuler les politiques publiques, d'anticiper les futures transformations économiques nécessaires, à commencer par la reconstruction d'un appareil productif décarboné dans le cadre d'une nouvelle politique industrielle.

Notre pays peut puiser à ce sujet sur son expérience de planification d'après-guerre, en l'adaptant aux exigences de la bifurcation écologique et sociale.

³⁷ Professeur d'économie émérite CEPN

³⁸ C'est cette approche que nous avons développée dans le livre des Economistes Atterrés, « De quoi avons-nous vraiment besoin », publié aux éditions Les Liens qui Libèrent, 2021.

SESSION III : QUELLES CONDITIONS POUR UNE ADHESION POPULAIRE A UNE PLANIFICATION ECOLOGIQUE

III.1 UNE PLANIFICATION NATIONALE ET TERRITORIALE DE LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE : DE QUOI PARLE-T-ON ?

*Henri Jacot*³⁹

Irruption dans le débat politique

Introduite par J. L. Mélenchon en 2008, la nécessité d'une « planification écologique » est mise en avant par ce dernier lors de l'élection présidentielle en 2012, 2017 et 2022, puis par la NUPES et les autres composantes de la gauche et des écologistes lors des législatives en 2022

Emmanuel Macron en reprend l'idée dans une adresse aux Français le 13 avril 2020, en pleine crise sanitaire succédant à la crise des Gilets Jaunes qui s'était elle-même traduite par une « suspension » de la hausse de la fiscalité carbone fin 2018 : « Il nous faudra bâtir une stratégie où nous retrouverons le temps long, la possibilité de planifier la sobriété carbone, la prévention, la résilience qui seules peuvent nous permettre de faire face aux crises à venir ».

Ce n'est qu'après les élections présidentielles puis législatives de 2022, dans un contexte marqué en outre par la guerre ouverte en Ukraine, que la « planification écologique » donne lieu à la création par décret du 7 juillet 2022 d'un secrétariat général auprès d'Elisabeth Borne, première ministre, elle-même directement en charge de cette « planification écologique » et assistée pour ce faire de deux ministres, en charge pour l'un de la Transition écologique et de la Cohésion des Territoires et pour l'autre de la Transition énergétique.

Retour sur une « planification à la française » ?

On peut sans doute s'accorder sur le fait que la fonction principale de toute planification est de « fixer à long terme de grandes priorités pour la nation, légitimée par une délibération collective, afin de disposer de repères pour les investissements publics et privés [matériels et immatériels] »⁴⁰.

Ce qui n'est pas sans évoquer voire susciter une certaine nostalgie sur la « planification à la française » qui, née du programme du CNR adopté le 15 mars 1944, avait pu rassembler pendant les « Trente glorieuses » les différents courants politiques et plus largement les représentants de la société civile au nom de la modernisation de la France.

Sans en détailler les étapes successives, on peut rapidement indiquer que cette première expérience de planification, après la phase initiale de reconstruction sous

³⁹ Professeur honoraire d'économie politique de l'Université Lyon 2, membre de LASAIRE

⁴⁰ Cf. Daniel Behar [*et alii*], « La planification écologique est autant une vision du futur qu'un exercice du présent », *Le Monde*, 31 mai 2022.

la IV^{ème} République, a connu pour l'essentiel ses heures de gloire et de débat dans les années soixante (« ardente obligation » en 1961 pour le 4^{ème} Plan, « contre-plan » pour le 5^{ème} Plan en 1966...), avant un lent déclin dès les années soixante-dix (passage de « l'impératif industriel » du 6^{ème} Plan en 1971 au « redéploiement industriel » du 7^{ème} Plan en 1976...), sans réelle réactivation après le changement politique de 1981 jusqu'au 10^{ème} et dernier Plan adopté en 1989 mais jamais mis en œuvre. Quant au Commissariat général au plan (CGP), il a subsisté formellement sous ce nom jusqu'en 2006 pour devenir le Centre d'analyse stratégique (CAS), transformé lui-même en France Stratégie (en intégrant aussi le CERC) en 2013.

Le paradoxe a fait cependant que cette disparition officielle du CGP coïncide alors avec la multiplication de schémas, plans, stratégies, ... en matière d'énergie, climat, biodiversité..., marqués par les « engagements » pris à l'échelle internationale (ODD, COP climat puis biodiversité...) et/ou européenne (Green Deal en juin 2021 ...) par la France.

Mais planifier, c'est un processus ; ce n'est pas une succession ou multiplication de plans affichant des objectifs bien intentionnés dans tous les domaines concernés, en l'occurrence par la transition écologique, sans articulation générale, ni moyens réellement dédiés, ni évaluation de mise en œuvre, ni déclinaisons sectorielles et régionales explicites.

Donc planifier, oui ! Mais vraiment et comment ?

Quatre différences fondamentales d'avec la planification originelle « à la française »

Pour s'en tenir à l'essentiel, on peut mettre en avant quatre principales dimensions.

1- Quelle finalité pour une réelle « planification écologique » ?

- Dans le contexte de crise écologique prévalent, ce ne peut plus être la croissance globale de la production ; avec donc la nécessité d'abandonner clairement le PIB comme indicateur économique central de référence
- Pourrait lui être ainsi être préférée la « soutenabilité forte » au service d'un développement (vraiment) durable, priorisant donc les objectifs environnementaux et sociaux par rapport aux objectifs économiques au sein des Objectifs de développement durable (ODD) mis en avant en 2015 par les Nations Unies (Cf. la 15^{ème} Conférence internationale de recherche organisée par l'AFD du 7 au 9 décembre 2022 à Paris).
- Ou encore la sobriété des ressources et des besoins, comme « bonne boussole » stratégique (Cf. Eloi Laurent) en visant une véritable « bifurcation » (ou encore « redirection ») écologique de l'économie et de la société sous condition de justice sociale. En retenant par exemple comme définition de la sobriété : « un ensemble de mesures, d'organisations collectives et de pratiques du quotidien qui évitent et réduisent la demande

en énergie, matériaux, sol et eau tout en assurant le bien-être pour tous dans les limites planétaires » (Rapport CESE, janvier 2023).

2– Quelle temporalité pour une réelle « planification écologique » ?

- Ce ne peut pas non plus être en élaborant des plans d'environ 4 ans et demi en moyenne comme à une époque où le lointain était passablement flou mais où l'immédiat paraissait au contraire relativement pilotable ; situation presque inversée par rapport à celle d'aujourd'hui.
- Mais - dans un rapport au temps profondément modifié - en mettant en place un processus glissant (revolving) jusqu'en 2030 dans une perspective 2050, car si ces horizons de moyen et long terme peuvent en effet fournir une relativement claire « boussole », les trajectoires pour les atteindre restent entièrement à établir et seront en outre à régulièrement redéfinir.
- En rencontrant alors la difficulté inhérente à toute planification écologique de mise en adéquation des efforts à faire à court terme pour des bénéfices incertains à moyen et long terme.

3 – Quelle sectorialité pour une réelle « planification écologique » ?

- La planification « première manière » visant à promouvoir la croissance, sans contrainte forte reconnue aux ressources naturelles, pouvait se décliner par grandes politiques et secteurs économiques prioritaires bien identifiés.
- La planification écologique « nouvelle manière » **ne peut être réalisée autant en silos**, chaque dimension de la crise écologique (réchauffement climatique, atteinte à la biodiversité, raréfaction des ressources...) étant en interaction avec les autres et chaque programme à mettre en place (alimentation, habitat, mobilité...) devant être conçu en fonctions de ses effets « écosystémiques ».
- Cette caractéristique « écosystémique » étant en outre à considérer non seulement dans le champ économique (cf. la nécessité d'une modélisation « intersectorielle »), mais plus globalement d'une manière sociétale (c'est-à-dire dans ses dimensions également sociales, culturelles et politiques).

4 – Quelle territorialité pour une réelle « planification écologique » ?

- Comme la dimension sectorielle, la dimension territoriale est classiquement à aborder dans tout processus de planification, de même que le croisement de ces deux dimensions.
- Cela s'est traduit par une concomitance de la « planification à la française » avec la « politique d'aménagement du territoire » née en 1950, mais qui tend à devenir une simple « politique de compétitivité des territoires » dès les années 1990-2000 (Cf. le passage progressif de la DATAR de 1963 à la DIACT en 2006).

- Cette modalité d'action territoriale de l'Etat s'articule de plus depuis 40 ans avec un processus de décentralisation continu : acte 1 1982-1986 ; loi ATR 1992 ; loi Intercommunalités 1999 ; acte 2 2003-2004 ; loi MAPTAM 2014 ; loi Grandes régions et loi NOTRe 2015 ; loi 3DS 2022) ; mais avec clairement « un élan à retrouver » (Cf. le Rapport annuel 2023 de la Cour des Comptes).

Les conditions d'une réelle « planification écologique territoriale » s'en trouvent dès lors profondément modifiées.

Focale sur quelques aspects d'une nécessaire planification écologique territoriale

1- Prise en compte de l'action propre des collectivités territoriales

- Ainsi toute planification territoriale doit-elle nécessairement prendre en compte cette extension des compétences des collectivités territoriales depuis 1982, qui rend leur action propre incontournable dans tout processus de transformation écologique et sociétale.
- Car si la dépense publique locale s'élève (en 2021) à 11,2% du PIB contre 22,7% pour l'Etat, (et 27,4% pour les organismes de sécurité sociale), cette part monte (en 2020) à 59% de l'investissement public (FBCF ; cependant hors entreprises publiques et subventions d'investissement reçues et payées) contre 34% pour l'Etat et ses opérateurs, et 7% pour les organismes de sécurité sociale (en particulier les hôpitaux).
- Et ce, dans la diversité des types de collectivités locales : Régions, Départements, Métropoles, Intercommunalités, Communes, avec leurs « blocs de compétences » respectifs plus ou moins distincts, renvoyant à des « champs d'action publique territoriale » différents (transports, urbanisme et logement, développement économique, action sociale, formation - insertion, ...).

2- Les territoires, échelle essentielle d'analyse et d'action en faveur de la transformation écologique

- Au-delà de la structure de la dépense publique entre Etat et collectivités, les territoires sont une échelle essentielle d'analyse et d'action, car ce sont des lieux où se matérialisent l'ensemble des interdépendances. La nature même des enjeux de la transformation écologique et sociétale à opérer oblige donc à intégrer dans toute planification écologique une forte dimension territoriale. Et ce, autant au niveau des enjeux, que des objectifs et des moyens.
- Il faut, en outre, ne pas s'en tenir aux seuls « territoires institutionnels » que sont les « collectivités locales » (le mot territoire renvoyant initialement à la

notion de « terre appropriée »), mais considérer tout autant les « territoires de projet » rassemblant au-delà des acteurs publics d'autres « parties prenantes » privées (en particulier les entreprises), associatives, voire citoyennes.

- A partir du moment où la crise climatique et celle de la biodiversité deviennent des enjeux politiques majeurs, la question du territoire devient en effet forcément centrale. Et puisque la crise environnementale est devant nous, cette articulation prend désormais un caractère structurel.
- Cette dimension territoriale prend d'autant plus d'importance en considérant comme il se doit les implications en termes de ressources humaines quantitativement et qualitativement concernées par les transformations écologiques requises des modes de produire et de consommer.

Au total, il y a donc nécessité à ce que la planification soit effectivement « territoriale », et pas seulement « territorialisée » (Cf. Michel Autès⁴¹).

3- Une articulation dans les deux sens à faire avec le niveau national

- Tant pour contribuer à l'atténuation du changement climatique que pour s'y adapter ou pour enrayer une érosion de la biodiversité (dont le premier facteur est l'érosion des sols), une telle planification territoriale doit s'articuler avec le niveau national « dans les deux sens », en mobilisant à cette fin une grande diversité d'actions possibles de nature différente :
- Les unes relevant d'une application de réglementations nationales : SRADDET, PCAET, ZAN, ZFE... qui font l'objet de ce qui est professionnellement désigné dans les collectivités locales comme « planification territoriale (ou spatialisée) ».
- Les autres s'inscrivant dans des démarches contractuelles avec l'Etat : CPER, Pôles de compétitivité...) et ses divers opérateurs (ADEME, ANCT, CEREMA, Banque des Territoires ...) dans de nombreux dispositifs (CRTE, Cœurs de ville, Territoires d'industrie, ...) à mieux spécifier écologiquement et à mieux coordonner.
- Les dernières pouvant être des démarches tout à fait volontaires, s'inscrivant notamment dans des initiatives engagées au niveau mondial ou européen (ODD, GIEC régionaux ou locaux, Villes neutres en carbone et intelligentes 2030...).

4- La question des moyens et de la gouvernance territoriale interinstitutionnelle

- Une telle planification territoriale pose évidemment crucialement la question des moyens mobilisables dans les collectivités pour pouvoir la mettre en œuvre :

⁴¹ Michel Autès, « Les sens du territoire », *Recherches et Prévisions*, Année 1995, 39, pp. 57-71

- Moyens financiers : Investissements dans les seuls domaines des transports, de l'énergie et des bâtiments à multiplier par 2 d'ici 2030 (selon I4CE). « Fonds vert » accessible aux collectivités depuis le 14 décembre 2022 suscitant plus de 5500 dossiers en deux mois au-delà des 2 Mds € initialement dédiés...
 - Moyens humains en termes d'effectifs (cf. nécessité de + 30.000 ETP dans les collectivités d'ici 2025 selon I4CE) comme en termes de formation (cf. l'orientation centrale prise à cet égard par le CNFPT annoncée lors de son Colloque de Bordeaux en 03/2023).
- Elle recoupe aussi la question plus générale de la gouvernance : quels acteurs pour quelle gouvernance inter-niveaux dans le millefeuille territorial (pour notamment satisfaire à un nécessaire « critère d'alignement et d'additionnalité » et répondre à un éventuel « conflit de légitimité » entre territoires) ?
 - Une première recherche de cohérence serait sans doute à faire à l'échelle des intercommunalités et à celle des Régions, par exemple au sein des Conseils économiques, sociaux et environnementaux régionaux
 - Lesquels CESER pourraient participer à l'articulation « dans les deux sens » recherchée avec le niveau national à travers leurs liens - à développer - avec le CESE national.

Pour toutes ces raisons évoquées, une prise en compte effective de la dimension territoriale nous semble désormais être une condition nécessaire de toute réelle « planification écologique ».

Elle participe plus profondément de l'exigence de démocratie à tous les niveaux (européen, national, régional, local) et à toutes les étapes (élaboration, mise en œuvre, évaluation) dans la recherche d'une véritable « adhésion populaire à une planification écologique » selon l'ambition de notre séminaire.

III.2 SUR LE CADRAGE DES OBJECTIFS NATIONAUX D'UNE PLANIFICATION ÉCOLOGIQUE

*Joël Maurice*⁴²

1/ La France a souscrit des engagements écologiques de grande ampleur, qui s'intègrent dans des accords écologiques mondiaux et plus particulièrement européens.

⁴² Economiste, LASAIRE

A l'échelle mondiale, la Convention de Rio (1992) a mis en place trois Commissions des Nations Unies : sur les changements climatiques, sur la diversité biologique et sur la désertification. Depuis, des Conférences des Parties (COP) de ces Commissions se sont réunies périodiquement.

La COP21 sur les changements climatiques a été marquée par « l'Accord de Paris » (12 décembre 2015). Cet accord vise à « contenir l'élévation de la température moyenne de la planète nettement au-dessus de 2°C par rapport au niveau préindustriel, en poursuivant l'action pour limiter l'élévation des températures à 1,5°C ». Il a permis de mettre en place des « contributions déterminées (CDP) au niveau du pays », qui ont été publiées par 193 Etats.

L'Union Européenne a signé en mars 2016 l'Accord de Paris, en même temps que chacun des 27 Etats membres, dont les CDP ont été concertées. La Commission Européenne, installée après les élections européennes de mai 2019, a présenté le 11 décembre 2019 son « Pacte vert pour l'Europe » (Green Deal), confirmant l'objectif d'atteindre en 2050 la neutralité climatique (zéro émission nette de gaz à effet de serre) et proposant d'atteindre en 2030 une réduction de ces émissions de 55 % par rapport à 1990 : cet objectif « -55% » été adopté et annoncé officiellement par l'Union Européenne le 18 décembre 2020. Ces objectifs pour 2030 et 2050 ont ensuite été inscrits dans la « Loi européenne sur le climat⁴³ » du 30 juin 2021. La Commission a présenté le 14 juillet 2021 un « programme d'ajustement à l'objectif⁴⁴ 55 », comportant un ensemble de 15 mesures, à élaborer dans le cadre du trilogue Commission- Conseil- Parlement européen, et portant par exemple sur le système d'échange de quotas d'émissions (SEQE) et la suppression d'ici à 2036 des permis gratuits, sur un mécanisme d'ajustement carbone aux frontières, sur un fonds de 65 milliards destiné à soutenir les citoyens et les entreprises les plus touchés, etc...

La COP 15 sur la biodiversité s'est réunie à Montréal du 7 au 19 décembre 2022 et a fixé des objectifs visant à protéger 30% des terres et 30% des mers d'ici à 2030.

2/ En France, La Première ministre Elisabeth Borne, après avoir annoncé le 6 octobre 2022 un « plan de sobriété », a présenté le 21 octobre 2022 la planification écologique de la France, sous le vocable « France Nation verte ». Elle a confirmé l'adhésion de la France aux objectifs tant du climat que de la biodiversité. Elle a annoncé la création, auprès d'elle, d'un Secrétariat Général à la Planification Ecologique (SGPE), chargé notamment de 6 thématiques : se nourrir, se loger, se déplacer, produire, consommer, préserver ; ainsi que de chantiers transversaux, dont : planification et différenciation territoriale, emplois formations, transition juste Elle a par ailleurs confié à Jean-Pisani Ferry une mission pour analyser les enjeux macroéconomiques de la transition climatique.

⁴³ Règlement (UE) 2021/1119

⁴⁴ « *Fit for fifty-five* »

Elle a présenté en avril 2023 une « feuille de route » pour les cent jours à venir annonçant notamment « la mise sur la table de la première version d'un plan d'ensemble qui identifie tous les leviers relatifs aux émissions de gaz à effet de serre, à la biodiversité, à la gestion durable des ressources (eau, matériaux...), à l'adaptation au changement climatique, ... ». « La concertation avec les territoires et les filières économiques vont nous permettre de bâtir un projet de loi de programme énergie-climat », prévue à l'automne. Auparavant, un projet de stratégie nationale bas carbone (SNBC) et un projet de programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE) devaient être rendus publics après un conseil de planification annoncé en juin 2023.

3/ Où en est ce processus ?

Le rapport « les incidences économiques de l'action pour le climat », cosigné par Jean-Pisani Ferry et Sema Mahfouz, a été publié par France Stratégie le 22 mai 2023. Il s'appuie sur une dizaine de rapports thématiques, également publiés. J'en retiens les très succincts extraits suivants.

« Pour atteindre nos objectifs de 2030 et viser ainsi la neutralité carbone en 2050, il va nous falloir faire en 10 ans ce que nous avons eu peine à faire en 30 ans (p. 14) ».

« L'ensemble des investissements supplémentaires tous secteurs confondus s'élève à environ 66 milliards d'euros par an à l'horizon 2030, soit environ 2,3 points du PIB (p.77) ».

« La transition se paiera temporairement d'un ralentissement de la productivité de l'ordre d'un part de point par an et elle impliquera des réallocations sur le marché du travail (p. 14) ».

« La transition est spontanément inégalitaire. Même pour les classes moyennes, ...elle appelle un investissement (logement, véhicule) de l'ordre d'une année de revenu... Le coût économique de la transition ne sera politiquement et socialement accepté que s'il est équitablement réparti » (p. 15) ».

« Le supplément de dépenses publiques induit par la transition climatique devrait être à l'horizon 2030 compris entre 25 et 34 milliards d'euros par an selon que l'on raisonne à part de financement constante ou que l'on considère une adaptation des dispositifs afin d'assurer le meilleur usage des fonds publics des deux points de vue de l'efficacité et de l'équité (p. 113) ».

« Pour financer la transition, au-delà du redéploiement nécessaire des dépenses budgétaires ou fiscales brunes, et en complément de l'endettement, un accroissement des prélèvements obligatoires sera probablement nécessaire. Il pourrait notamment prendre la forme d'un prélèvement exceptionnel, explicitement temporaire et calibré *ex ante* en fonction du coût anticipé de la transition pour les finances publiques, qui pourrait être assis sur le patrimoine financier des ménages les plus aisés (p15) ».

« Pour les 10 ans qui viennent, la transition crée un risque inflationniste. Les Banques centrales doivent conduire la politique monétaire avec doigté et sans doute même opérer un relèvement temporaire de leur cible d'inflation ».

« Le mécanisme d'ajustement carbone aux frontières est un dispositif imparfait, qui limite les fuites de carbone, mais ne traite pas au fond la question de la compétitivité et le pari industriel est mis en cause par l'*Inflation Réduction Act* américain (p16) ».

« Aujourd'hui l'Union Européenne fixe les objectifs mais elle laisse les coûts politiques et les coûts financiers correspondants à la charge des États ... Il importe qu'elle définisse et mette en place une nouvelle gouvernance climatique à la mesure de son ambition (p. 16) ».

On sait que, dès la publication du rapport, le Gouvernement a récusé tout recours à l'endettement et toute augmentation des impôts.

Quant à la feuille de route, elle a subi le contrecoup des émeutes urbaines qui ont éclaté le 27 juin 2023 à la suite de la mort dramatique du jeune Nahel Merzouk. Le conseil de planification annoncé en juin a été différé. Le plan d'ensemble annoncé n'a pas été réellement « mis sur la table ». Mais il a fait l'objet de deux interventions d'Elisabeth Borne devant le Conseil National de la Transition Ecologique (créé en 2013, il comprend 50 membres dont 8 représentants des organisations syndicales et 8 représentants des employeurs).

« Il s'appuie à 60% sur des solutions que nous connaissons déjà, à 20% sur la sobriété et à 20% sur l'innovation ». « Nous allons augmenter sensiblement les moyens de l'Etat en faveur de la transition écologique : 7 milliards d'euros supplémentaires dès 2024, soit une hausse de plus d'un tiers ». « A nos côtés, les collectivités locales et les entreprises vont investir. Ces moyens s'ajoutent aux investissements massifs de France 2030, notamment dans la décarbonation de l'industrie. Bpifrance et la Banque des Territoires ont d'ores et déjà annoncé qu'elles porteront leurs interventions à 100 milliards d'euros en 5 ans ». « Au total, l'engagement cumulé de tous permettra en 2024 d'augmenter notre investissement en faveur de la transition écologique de 60 milliards d'euros. Nous serons ainsi en ligne avec les recommandations de J. Pisani-Ferry et S. Mahfouz ». Quant à la biodiversité, « c'est au total plus de 1 milliard d'euros qui seront consacrés dès 2024 ». « Nous devons maintenant définir une trajectoire de financement de la transition écologique sur plusieurs années, en limitant les dépenses brunes et en maintenant notre objectif de réduction du déficit budgétaire ». « Nous devons aussi territorialiser notre action et nous sommes convenus avec les associations de collectivités locales d'une méthode de travail à partir de la rentrée ».

Ces déclarations ont été accompagnées par la mise sur le site du SGPE d'un ensemble de documents, sur les 6 « chantiers » susmentionnés, ainsi que par une série de « publications » sous le titre « La planification écologique », les unes à caractère général (synthèse du plan, tableau de bord ; trajectoires de décarbonation

par chantier) ; les autres sectorielles (transports ; agriculture ; énergie ; bâtiments ; industrie ; forêt ; eau ; économie circulaire ; biodiversité).

Le 19 septembre 2023, Elisabeth Borne a détaillé le budget que, dans le projet de loi de finances pour 2024, l'Etat prévoit de consacrer à la transition écologique. Il représente des investissements supplémentaires de 10 Milliards d'euros (Md€), dont 7 Md€ seront dépensés dès 2023. Exemples (en Md€) : infrastructures (rail, fluvial) : 1,6 ; bâtiment (logement, bâtiments de l'Etat) : 2,2 ; énergie (biométhane, hydrogène, outre-mer) : 1,8 ; verdifier l'industrie : 1,8 ; eau, forêts : 1 ; biodiversité : 1. soutien aux collectivités locales : 0,8 (notamment « fonds vert » : 0,5 : il est porté de 2 à 2,5 Md€).

Le Conseil de planification écologique s'est tenu le 25 septembre 2023. Voici quelques extraits de la « conclusion » formulée par Emmanuel Macron. « L'objectif qui est le nôtre est de bâtir une écologie à la française ». « Une écologie qui est basée sur la science (GIEC...) ; ce n'est ni une écologie du déni, ni une écologie de la cure, qui serait incompatible avec la tenue d'un modèle productif et social qui est le nôtre ». « C'est une économie planifiée ; là où nous investissons 33 Md€ en 2023, nous allons passer à 40 Md€ d'investissement et donc faire plus de 7 dès 2024 ». « C'est une écologie accessible et juste, qui ne laisse personne sans solution ». « Une écologie territorialisée ; avec des objectifs nationaux intangibles, qui soient partagés et déclinés au niveau des territoires, avec une liberté qui est donnée sur les moyens et le chemin ». « L'un des combats que nous mènerons au sein de l'Union européenne dans les prochains mois sera d'avoir un pacte de stabilité cohérent avec cette approche ». « L'écologie à la française, c'est une écologie qui décide de ne pas abandonner ses objectifs, même quand c'est difficile, mais qui sait concilier une ambition climatique avec plus de souveraineté, avec une stratégie industrielle, avec des créations d'emploi ». « La mise en œuvre ne sera pas simple : il va nous falloir associer toutes les forces vives ».

Ce Conseil de planification écologique donne des précisions sur le calendrier : loi sur l'industrie verte (en cours) ; signature des contrats de plan Etat-Région sur les transports (octobre) ; stratégie biodiversité (octobre) ; plan national d'adaptation (décembre) ; loi sur la production de l'énergie (décembre), après la consultation sur la politique pluriannuelle de l'énergie (octobre).

4/ Nombre de questions restent à ce stade en suspens.

Selon la « Conclusion du Conseil de Planification Ecologique » : « La stratégie présentée aujourd'hui est le fruit d'un très gros travail de concertation avec toutes les parties prenantes ». Est-ce vraiment le cas ? Est-ce le « ressenti » des partenaires sociaux et en particulier des organisations syndicales ? Et des citoyens ?

Au-delà des communiqués de l'Elysée, de Matignon et des Ministères, le « plan d'action de quelques dizaines de pages » disponible sur le site du Secrétariat général à la Planification Ecologique fait-il réellement l'objet d'un processus démocratique ? « Adopté » en Conseil, ce plan d'action va-t-il être soumis au

Parlement ? Va -t-il faire l'objet d'une diffusion auprès des citoyens, voire d'un débat public ? Ce « Plan » peut-il constituer la trame d'un « discours mobilisateur » ?

Par ailleurs, reste quasiment entière la question du financement, au-delà de 2024, au niveau de l'Etat, des territoires, du privé, à l'échelle de la France, et à celle de l'Union Européenne. Surtout si, outre l'objectif d'atténuation des émissions de gaz à effet de serre, on intègre les objectifs d'adaptation aux conséquences du dérèglement climatique, de protection de la biodiversité et d'aide aux pays pauvres et vulnérables.

III.3 - LES MARQUEURS DE LA PLANIFICATION ÉCOLOGIQUE POUR UN NOUVEAU MODÈLE DE DÉVELOPPEMENT

Gabriel Colletis⁴⁵

Dans un premier temps, nous mettrons en exergue la nécessité d'élaborer un nouveau modèle de développement dont une des dimensions opératoires serait celle d'une économie circulaire dans ses acceptions les plus larges.

Puis nous tenterons d'identifier les marqueurs d'une planification écologique démocratique.

La nécessité d'élaborer un nouveau modèle de développement et la promotion d'une économie circulaire

Les crises actuelles sont à la fois écologique, sanitaire, économique, sociale et politique.

Comme nous avons pu le suggérer dans un précédent cahier de LASAIRE⁴⁶, c'est bien d'un nouveau modèle de développement dont nous avons besoin, dont le caractère systémique ne peut guère échapper à personne.

Le modèle général que le capitalisme aura façonné de manière particulière, celui d'une économie linéaire vieille de deux siècles, est marqué par la séquence prélèvement/production de masse/distribution/consommation de masse/destruction. Cette séquence n'est pas soutenable. Elle nous condamne à un épuisement des ressources disponibles et à des pollutions croissantes.

Si de nouveaux modèles économiques tentent d'hybrider développement économique et transition écologique comme les circuits courts, l'économie de la fonctionnalité ou encore l'écologie industrielle, la dimension opératoire la plus féconde d'un nouveau modèle de développement est celle de l'économie circulaire

⁴⁵ Professeur de Sciences économiques, LEREP, Toulouse.

⁴⁶ Gabriel Colletis, « Industrie et transition écologique » in *Quelle politique de renouveau industriel en France ? De la crise sanitaire à la transition écologique*, Cahier du Lasaire n°59, avril 2022

A ce stade, l'économie circulaire ne constitue pas un paradigme unifié et il semble nécessaire, pour un temps du moins, d'en examiner plusieurs acceptions dans ce qu'il faut bien considérer comme un océan de définitions⁴⁷.

Nous retenons trois acceptions particulières dans la présente contribution : l'économie circulaire comme synonyme de recyclage, l'économie circulaire comme expression du circuit économique, l'économie circulaire enfin, dans son acception la plus globale, comme assurant une fonction de préservation de la biosphère afin d'en maintenir la viabilité.

L'économie circulaire limitée au recyclage, au zéro déchet.

Cette acception, quoique de portée limitée, est sans doute très importante tant il est vrai que les modes de production et de consommation actuels non seulement épuisent les ressources disponibles mais provoquent des pollutions multiples liées à la non recyclabilité ou au non-recyclage des produits électroniques, des vêtements synthétiques, au plastique.

Le recyclage impose un travail de collecte et une consommation énergétique souvent très importante (que l'on pense au coût du recyclage d'une bouteille, par exemple). Cette consommation énergétique est évidemment loin d'être neutre sur le plan climatique.

Une moindre production peut alors sembler être la voie pour diminuer à la fois les prélèvements de matière sur la nature et pour diminuer les pollutions de toutes sortes, directes comme indirectes, dont celles parfois liées au recyclage lui-même.

L'économie circulaire entendue comme expression d'un circuit économique étendu aux flux de matières et d'énergie

Une deuxième approche de l'économie circulaire que nous retenons ici met en son centre la notion de « circuit économique » héritée de la tradition circuitiste (de Quesnay aux économistes comme Keynes). La dimension spatiale du circuit économique est essentielle. Cette dimension peut être celle d'une nation comme celle d'une grande région du monde (l'Europe, par exemple) ou encore celle d'un territoire.

Dans les trois cas, un continuum du politique vers l'économique et l'écologique peut être réfléchi articulant les notions de souveraineté (notion la plus politique), de sécurité, d'autonomie, de résilience et de soutenabilité (notion la plus écologique).

Nous nous en tiendrons ici à la troisième configuration spatiale du circuit économique, celle circuit économique territorial.

⁴⁷ Julian Kirchherr, Denise Reike, Marko Hekkert, 2017, Conceptualizing the circular economy: An analysis of 114 definitions, *Resource, Conservation & Recycling*, 127, pp. 221-232, Elsevier.

Les flux qui traversent le territoire sont des flux de production, de consommation (demande), des flux entrants (importations) et des flux sortants (exportations).

Si l'essentiel de la production est exporté ou encore si la majeure partie de la demande du territoire est satisfaite par des importations, le circuit économique perd sa capacité de « bouclage », les « fuites » étant trop importantes.

L'intérêt de cette approche de l'économie circulaire est que, si elle porte initialement sur la production et l'échange de biens, elle peut néanmoins aisément inclure les flux de matières et d'énergie et permettre ainsi de considérer le bilan écologique du territoire et, en particulier, son empreinte carbone. Si une faible production locale est associée à une faible empreinte carbone, dès lors que l'on prend en compte les importations du territoire, l'empreinte carbone est sensiblement augmentée.

L'économie circulaire comme préservation de la biosphère afin d'en maintenir la viabilité pour l'espèce humaine au premier chef (Bourg et Arnsperger⁴⁸).

Selon des auteurs comme Georgescu-Roegen, Passet ou encore ici Bourg et Arnsperger, nos difficultés environnementales actuelles trouvent principalement leur source dans la disproportion des flux de matière liés à nos activités humaines au regard de limites biosphériques désormais incapables de les soutenir⁴⁹.

Il ne fait guère de doute que la réduction nette des flux de matières est désormais un objectif vital. A l'opposé d'une austérité subie, cet objectif peut être atteint autrement que par une altération-dégradation de nos modes de vie. En considérant d'abord la production, il est clair que l'organisation de celle-ci doit profondément se transformer par recours à des process plus économes, le choix de solutions technologiques low tech, le développement d'économies de proximité plutôt que l'allongement et la complexification des chaînes de valeur.

Les marqueurs de la planification écologique

Le premier marqueur : une élaboration démocratique

Le mouvement social dans ses différentes composantes, dans la diversité et la puissance que procure la multitude, doit trouver les formes d'organisation (Convention, Etats Généraux, Assises ou toute autre forme) lui permettant de conduire la dispute démocratique qui élaborera le nouveau modèle de

⁴⁸ Christian Arnsperger, Dominique Bourg, Vers une économie authentiquement circulaire. Réflexions sur les fondements d'un indicateur de circularité, OFCE, « Revue de l'OFCE », 2016/1 N° 145, pages 91 à 125.

⁴⁹ Selon Bourg et Arnsperger ou certains historiens des sciences, le grand basculement semble s'être effectué lors du dernier tiers du XIX^e par une accélération de l'urbanisation et de l'industrialisation remettant en cause les formes de circularité existantes jusque-là.

développement dont la France a besoin. Pour ce faire, le mouvement social pourra s'appuyer sur les universitaires, les experts, l'administration publique.

Les participants au processus d'élaboration pourront travailler en étant éventuellement organisés par collèges (salariés, sans emploi et chômeurs, membres du monde associatif et coopératifs, membres du monde patronal, etc.) avec deux précisions toutefois : ils auront été tirés au sort et leur nombre devra refléter leur part dans la population vivant en France en prenant en compte les critères d'âge, de genre, de niveau de formation, de lieu de vie etc.

La tâche du collectif citoyen provisoire qui sera mandaté par le mouvement social selon une modalité à définir pour organiser le processus d'élaboration du nouveau modèle de développement sera précisément de prévoir les conditions de fonctionnement qui permettront aux participants de travailler avec la sérénité nécessaire.

Le deuxième marqueur : la territorialisation du processus et la nécessaire coordination

La France est un grand pays diversifié. Les expérimentations articulant développement des activités productives et transition écologique auront pour la plupart une dimension territoriale très forte.

Il conviendra cependant de relier ces expérimentations entre elles, leur donner un sens à l'échelle de la nation qui ne peut être considérée comme une simple somme de territoires ou de régions.

Le troisième marqueur : l'inscription de la planification dans le temps long

La planification écologique devrait être le document central indiquant non seulement les voies et les moyens de cette nouvelle trajectoire mais également les phases de celle-ci, c'est-à-dire son inscription dans le temps prévoyant les transitions indispensables⁵⁰.

Le processus de planification devrait glissant, « en continu » et non séquentiel.

L'équation financière de la planification ne peut laisser cette dernière prisonnière du temps de la finance. Pour le 1er Plan, un organisme Adhoc avait été créé afin que le Plan ne dépende pas des crédits bancaires, le Fonds de Développement Economique et Social (FDES).

La nouvelle planification écologique pourrait reposer sur des financements diversifiés, dont l'épargne citoyenne qui pourrait être collectée et l'utilisation décidée au niveau national pour des projets d'envergure nationale et au niveau territorial pour les projets locaux.

⁵⁰ A titre d'exemple, augmenter le taux de recyclage est un objectif transitoire, un objectif ultérieur étant d'allonger sensiblement la durée de vie des équipements, leur conservation. De même, stocker le carbone ou compenser les émissions peuvent être des objectifs intermédiaires, l'objectif ultérieur étant de les diminuer sensiblement.

Le quatrième marqueur : le modèle de référence de l'économie circulaire et le principe général de sobriété

L'implication des forces sociales doit être non seulement celle de l'élaboration du projet mais également celle d'un changement des modes de vie et des usages.

L'économie circulaire doit être l'affaire des producteurs mais les utilisateurs peuvent par leurs usages inciter ces premiers à adopter de nouvelles façons de penser leur offre.

Dans des domaines comme celui de l'alimentation, de l'habillement, des choix de mobilité, voire encore de ceux concernant les biens de consommation, la priorité doit être celle de la sobriété articulant justice sociale et justice climatique.

Le cinquième marqueur : la planification ne peut être strictement écologique mais doit être systémique

La transition écologique, si elle est assurément la colonne vertébrale du nouveau modèle de développement, ne saurait être pensée autrement qu'en lien avec la renaissance d'activités productives pensées et mises en œuvre pour répondre aux besoins.

Le sixième marqueur : une planification ouverte sur l'Europe

La planification écologique ne saurait être celle d'un pays replié sur lui-même. La plupart des enjeux écologiques devront faire l'objet de réponses coordonnées avec les partenaires européens de la France. La France pourra impulser de nouvelles normes dans le domaine agricole comme dans le domaine industriel et celui du logement (dans l'automobile ou le logement, par exemple) allant dans le sens de la sobriété (interdiction des SUV, des passoires thermiques à des fins de location, ce avant 2028, l'échéance actuellement retenue, etc.). La politique énergétique européenne devra être repensée pour la dégager de l'emprise des logiques de marché.

III.4 Planification écologique, les conditions d'une adhésion populaire et la place éminente des territoires

Pierre Calame⁵¹

En 1974, j'ai été chargé de mission au Commissariat général au Plan. C'était, à cette époque un formidable espace d'échanges entre les différents types d'acteurs dont on n'a pas l'équivalent aujourd'hui.

Puis, à partir de 1980 j'ai été sous-directeur à la Direction de l'urbanisme et des paysages, DUP. J'y ai participé aux négociations sur les lois de décentralisation de 1982 à 1983. J'ai démissionné de mon poste en désaccord avec la conception de la

⁵¹ Président du Conseil de la Fondation pour le Progrès de l'Homme

décentralisation : une loi féodale, renforçant les structures politico administratives anciennes de la France, le département et la commune au détriment des nouveaux bassins de vie urbains ; se fondant sur le principe des blocs de compétences selon lequel il fallait que chaque niveau de gouvernance fût doté de compétences exclusives, alors qu'aucun problème ne peut être résolu aujourd'hui à un seul niveau de gouvernance ; posant comme principe qu'aucune collectivité territoriale n'aurait d'autorité sur une autre, renvoyant en pratique tous les arbitrages à l'Etat⁵². Résultat, souligné dans son rapport de 2023 par la Cour des comptes, l'Etat a gardé l'exclusivité des prérogatives réglementaires et l'essentiel des ressources fiscales, tout en se désengageant de sa présence territoriale. Il est devenu un État colonial, régentant une société qu'il ne connaît plus. Dans les années 70 j'ai dirigé les services polyvalents du ministère de l'Équipement de l'arrondissement de Valenciennes, dans le nord de la France. J'en connaissais tous les enjeux et tous les acteurs. L'État a perdu cette connaissance intime de la société.

Dirigeant ensuite une fondation internationale pendant 30 ans, la Fondation Charles Léopold Mayer pour le progrès de l'homme, j'ai voyagé dans le monde entier, organisé des dialogues entre les différentes sociétés. Le point d'orgue a été l'Assemblée mondiale de citoyens de décembre 2001, à l'issue de laquelle nous avons pu identifier les quatre grands défis du XXI^e siècle : un nouveau modèle économique, ce que j'ai appelé le « grand retour en avant vers l'oeconomie » ; des valeurs communes fondant un droit mondial de la responsabilité ; une révolution de la gouvernance ; les conditions d'émergence d'une communauté mondiale.

A la lumière de ces expériences, je voudrais faire un certain nombre de remarques.

1. Quelle planification écologique et à quelles conditions obtenir l'adhésion populaire ?

C'est bien une bifurcation qu'il faut organiser, une véritable métamorphose de l'économie, de l'éthique, du droit, de la gouvernance et des relations internationales. La planification écologique, ce n'est pas un nouveau plan ou un nouveau schéma directeur, c'est un processus organisant une transformation dans la durée à l'horizon 2050.

Ce processus ne peut se concevoir sans une nouvelle boussole. Avec le collectif « Osons les territoires », nous avons écrit que la boussole de la première modernité, qui nous guide encore aujourd'hui, a privilégié la recherche de l'efficacité par la spécialisation : opposant acteurs privés et publics ; segmentant la science et l'éducation en disciplines ; segmentant la gouvernance entre les différents niveaux. Résultat, une crise généralisée des relations : entre humanité et biosphère, dont témoigne le réchauffement climatique ; entre les sociétés, enfermées dans la logique de relations

⁵² Au sujet des « trois tares congénitales de la décentralisation », cf. l'article publié dans la Gazette des communes, juillet 2022

interétatiques impuissantes à prendre en charge les biens communs mondiaux ; entre les personnes avec la crise des relations sociales. Nous devons adopter aujourd'hui, pour guider la métamorphose, *la boussole de la seconde modernité* qui met les relations au centre⁵³.

Le processus à engager est plus proche qu'on ne le pense du premier et du deuxième Plan quinquennal dont le rôle avait été, au lendemain de la guerre, de répartir les ressources rares, capitaux et matières premières, entre les différents secteurs industriels. Aujourd'hui, nous sommes confrontés à *la fin de l'abondance*, non plus du fait de la rareté des ressources mais *du fait des limites que nous devons nous imposer* à l'émission des gaz à effet de serre ou à la consommation d'eau. Après la parenthèse de la révolution industrielle où les pays développés ont pu s'entretenir dans l'illusion de l'abondance de ressources naturelles du fait du contrôle qu'ils exerçaient sur les ressources du monde entier, nous retrouvons la situation qui a marqué toute l'histoire de l'humanité : gérer la rareté. *Le rationnement, qui n'est rien d'autre que la reconnaissance explicite de cette rareté, est le lot commun et les modalités de répartition des ressources rares le fondement de la justice sociale.*

Aujourd'hui, la lutte contre le réchauffement climatique se caractérise par un foisonnement d'actions sans cohérence entre elles et par *l'absence d'un véritable débat démocratique*. Ses conditions sont les suivantes⁵⁴ :

a) Réduire non les émissions sur le sol national, mais *notre empreinte écologique totale*. La différence est considérable. Depuis 30 ans, on a réduit nos émissions nationales surtout en externalisant les productions coûteuses en énergie (près de la moitié de notre empreinte écologique résulte des émissions importées), mais notre empreinte écologique ne s'est pas réduite.

b) *Une obligation annuelle de résultat* qui, pour respecter nos engagements internationaux et aboutir à une empreinte écologique par habitant de deux tonnes d'équivalent CO₂ en 2050 devrait être une réduction de 6 % par an. Jusqu'à présent les engagements sont à 10 ou 20 ans et personne n'est tenu responsable de leur respect ;

c) *La justice sociale*. La taxation de l'énergie, pour renchérir l'offre, est un impôt régressif, pesant beaucoup plus sur les pauvres que sur les riches : elle n'obtiendra jamais l'adhésion populaire. *Le rationnement doit se traduire par des quotas égaux pour tous*⁵⁵, qui orienteront les consommations vers des filières de production

⁵³ Manifeste « Osons les territoires » ; Pierre Calame ; éditions du Pommier, septembre 2022

⁵⁴ On trouvera les détails de ces conditions sur le site www.assisesduclimat.fr, rendant compte des débats et conclusions des Assises du climat, organisées entre février et avril 2021

⁵⁵ Pour un débat plus approfondi et la réponse aux objections les plus fréquentes, voir <https://comptecarbone.cc/faq/>

décarbonées.

e) *La mobilisation de tous les acteurs*, qui découlera de la nécessité pour les services publics et les entreprises de réduire rapidement leur empreinte écologique sous la pression des contribuables et consommateurs ;

f) *Le principe de moindre contrainte*, principe fondamental de la légitimité d'exercice du pouvoir qui exclut d'agir en multipliant, comme on le fait, interdictions et obligations.

2. Quel rôle des territoires dans la conduite de la transition ?

Dans le livre « Essai sur l'oeconomie »⁵⁶, je dis qu'à chaque époque existe un petit nombre d'acteurs pivots, organisant la société autour d'eux. Au XIX^e et XX^e siècle, ce furent l'Etat et la grande entreprise, acteurs les plus adaptés à la boussole de la première modernité. Aujourd'hui l'enjeu est de créer et recréer des relations dans tous les domaines et *les acteurs pivots qui émergeront sont ceux capables de structurer ces relations : les territoires*, bassins de vie et écosystèmes d'acteurs de toute nature interagissant entre eux ; *filiales mondiales de production*, organisant des myriades de filiales, sous-traitants et fournisseurs.

La « planification territorialisée », organisée au niveau national puis déclinée dans les différents territoires, réduit ceux -ci à des espaces d'action. Il faut au contraire *repartir des territoires*, d'où l'on peut *penser localement pour agir localement et globalement*. Si le débat démocratique conclut à la mise en place de quotas individuels, faisant des émissions de gaz à effet de serre une monnaie à part entière, *les territoires seront l'espace par excellence où repenser les modes de vie et l'évolution des différentes filières de production*. Mais pour qu'ils le soient réellement quatre actions sont indispensables :

a) créer de *véritables communautés apprenantes entre les acteurs territoriaux*. Je préside l'association Citego, Cités Territoires Gouvernance, dont la vocation est de *créer un commun de la connaissance entre les territoires* car les réseaux de territoires et d'acteurs de la société civile sont cloisonnés et peu portés à partager leurs expériences ;

b) passer de la rhétorique à la réalité quand on parle de transition systémique. Les politiques publiques, tant locales que nationales, restent *en silos*. Les organigrammes des collectivités territoriales et de l'Etat y poussent. Les ressources documentaires sont structurées de façon thématique. D'où la priorité accordée par Citego à la mise en place d'un *atlas relationnel* permettant de percevoir les liens entre les questions ⁵⁷ ;

⁵⁶ Essai sur l'oeconomie ; ECLM 2009, <https://www.eclm.fr/livre/essai-sur-l-oeconomie/>

⁵⁷ https://www.citego.org/scrutarijs_fr.html?q=atlas+relationnel

c) engager une nouvelle vague de décentralisation, qui corrige les erreurs de la première, pour sortir de l'imposition aux territoires de politiques sectorielles définies d'en haut et dont les différentes Agences nationales se font les relais auprès des territoires et la fonder sur *la gouvernance à multi-niveaux*⁵⁸. L'Union européenne est aujourd'hui, au moins sur le papier, en avance sur la France dans ce domaine.

d) doter les territoires *des ressources humaines nécessaires pour concevoir et conduire la transition*, en s'inspirant de la création par l'État et les collectivités territoriales, au cours des années 60, d'Agences d'urbanisme pour faire face à l'urbanisation rapide de la France, en créant aujourd'hui des *Agences oeconomiques territoriales*⁵⁹.

III.5 RÉFLEXIONS PROVISOIRES POUR UNE PLANIFICATION ÉCOLOGIQUE DÉMOCRATIQUEMENT CO-CONSTRUITE ET SOCIALEMENT JUSTE

*Henri Jacot*⁶⁰ et *Joël Maurice*⁶¹

Les échanges ayant suivi l'exposé des textes précédents ont très largement confirmé la forte convergence des participants sur une conception de la planification écologique comme nécessaire processus de mobilisation de l'ensemble des parties prenantes (*stakeholders* = porteurs d'enjeux) en vue d'une véritable transformation organisée de l'économie et de la société pour les rendre compatibles avec les limites planétaires et assurer la meilleure prospérité possible de tous et toutes.

Les principaux points suivants peuvent dès lors être proposés comme pistes en direction de cette indispensable « co-construction » démocratique.

1/ Sans pouvoir toutes les résumer, trois interventions faites lors de la table ronde méritent tout d'abord d'être évoquées apportant des compléments utiles sur précisément telles ou telles parties prenantes concernées :

- Aminata NIAKATÉ, s'appuyant sur le rapport du CESE⁶² dont elle était rapporteur, en mars 2023, a ainsi souligné les liens importants et trop ignorés entre « inégalités de genre, crise climatique et transition écologique ». Les femmes de fait plus impactées par les conséquences dévastatrices des changements climatiques et

⁵⁸ Voir le « petit traité de gouvernance » ; ECLM, mars 2023

⁵⁹ Osons les territoires ; op.cit.

⁶⁰ Professeur honoraire d'économie politique de l'Université Lyon 2, membre de LASAIRE

⁶¹ Economiste, LASAIRE

⁶² « Inégalités de genre, crise climatique, et transition écologique », rapport et avis du CESE mars 2023

de la perte de la biodiversité sont pourtant des actrices majeures de la transition écologique alors qu'elles restent moins associées aux instances et décisions environnementales.

- Didier SOULAGE, au titre du CEREMA, a témoigné pour sa part de l'évolution notable de l'intervention de cet opérateur de l'Etat en direction des collectivités dans le domaine de la transition écologique et plus particulièrement de l'adaptation au changement climatique, rôle notamment renforcé depuis la loi 3DS de février 2022 en faisant un établissement public à gouvernance partagée entre l'Etat et les collectivités.

- Joël DECAILLON, vice-président de BRIDGE, a de son côté souligné l'enjeu des matières premières dans la transition industrielle et la nécessité d'une « citoyenneté augmentée » à conquérir au sein de l'entreprise dont la gouvernance devrait enfin associer aussi bien les salariés que les territoires qui lui fournissent des services indispensables à sa pérennité.

- Bernard BILLAUDOT, est pour sa part intervenu pour faire état de sa proposition de l'institution d'une « écotva », découlant de son concept « d'écoqualité » élaboré dans son traité « *Economie. Passé, présent, avenir* »⁶³, comme l'une des « expériences » à mettre en œuvre dans le cadre de la transition-bifurcation écologique jugée indispensable pour assurer un avenir à la vie des humains sur terre et à suivre dans les entreprises par les représentants des salariés au sein de leur Conseil Economique et Social (CSE).

2 / Rappelons ensuite qu'il existe déjà de nombreuses réflexions à cette fin d'une co-construction de la planification écologique.

Prenons par exemple les propositions du 8 mai 2022 de France Stratégie « Soutenabilités : orchestrer et planifier l'action publique », élaborées après de substantielles consultations.

Extraits :

- « *Vers une planification renouvelée, 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* ».

- « *Cette planification devrait...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* »

3/ Trois questions préalables sur les conditions d'une telle co-construction

- Constat-diagnostic sur le climat et sur la biodiversité : les informations pour alimenter les réflexions personnelles et collectives sont-elles disponibles pour toutes et tous ? Comment élargir l'accès, comment assurer la transparence et la

⁶³ Billaudot Bernard (2022), *Economie. Passé, présent, avenir*, Paris, Classiques Garnier.

fiabilité ? Comment neutraliser « fakenews » et « complotisme » ?

- Les autorités officielles nationales de la France ont souscrit à des objectifs de grande ampleur pour 2030 et 2050, dans le cadre de l'accord de Paris et dans celui de l'Union européenne (Pacte Vert). Les informations sur ces engagements sont-elles, de façon effective, portées à la connaissance de toutes les citoyennes et tous les citoyens ?

- Aux objectifs correspondent des besoins d'évolutions systémiques : de la production, des qualifications et de l'emploi ; de la consommation et des modes de vie ; des dispositifs de cohésion sociale ; des financements. Ces évolutions concernent un très grand nombre de parties prenantes qui devraient donc pouvoir se mettre dès le départ d'accord sur le processus lui-même de planification et de pilotage de ces évolutions systémiques. Quels chemins emprunter pour parvenir à un tel accord ?

4/ Indispensables articulations nationales et territoriales

- Dans la mesure où les engagements internationaux et européens sont souscrits à l'échelle nationale, mais où les réalisations sont intrinsèquement territoriales et territorialisées, la planification écologique doit comporter un niveau national reposant de façon pyramidale sur un niveau régional, selon un processus itératif devant permettre d'assurer la convergence. Le niveau régional pourrait lui-même s'articuler avec des niveaux infrarégionaux.

- A chaque niveau, le processus de planification devrait articuler phases « descendantes (*top-down*) » et des phases « ascendantes (*bottom-up*) ». Il devrait permettre un dialogue entre l'exécutif et l'ensemble des parties prenantes. Ce dialogue requiert un secrétariat et des moyens de communication et de diffusion.

5/ Indispensables articulations sectorielles et cadrage au niveau national

- Il convient de partir d'un constat partagé de la situation existante de chaque secteur envisagé comme besoin à satisfaire et de formuler un diagnostic commun des évolutions à prévoir : normes ; facteurs de production ; coûts de production ; impact sur les différentes catégories sociales ; demande (y compris échanges extérieurs) ; besoins de financements publics et privés. Il importe de tenir compte de l'ancrage territorial du secteur. Pour cet examen approfondi, il est indispensable d'associer (par exemple au sein d'une Commission sectorielle) toutes les parties prenantes du secteur : patronat et les organisations syndicales ; associations écologiques et sociales (notamment de celles et ceux qui sont inquiets pour leur emploi et leurs conditions de vie) ; administrations et organismes publics ; organismes universitaires, scientifiques et techniques, modélisateurs.

- Puis de tenir compte de l'interdépendance entre les secteurs, notamment à travers les consommations intermédiaires et l'ancrage territorial. Cette fonction devrait être assurée par une Commission intersectorielle, articulée avec les commissions sectorielles et les instances régionales. Elle requiert un système statistique

approprié (« échanges interindustriels », différentes formes d'énergie) et un système de modélisation, aussi peu « boîte noire » que possible (transparence, pluralisme des expertises).

- Pour assurer en définitive une synthèse valant cadrage au niveau national à divers horizons : immédiat ; périodes quinquennales révisables à mi-parcours ; dates-objectifs de 2030 et 2050 :

○ Synthèse des indicateurs écologiques nationaux au regard des objectifs écologiques nationaux.

○ Synthèse macroéconomique : activité économique ; emploi et chômage ; inflation ; investissement/désinvestissement ; échanges extérieurs et balance des paiements

○ Synthèse sur la répartition : revenus avant et après transferts, par déciles (voire plus finement : 1% inférieur, 1% supérieur) ; conditions de vie, (se nourrir, se loger, se déplacer) ; contribution « juste » à la transition écologique

○ Synthèse sur les financements : besoins de financements publics et privés, intérieurs et extérieurs (dette publique, dette extérieure « position extérieure nette de la France ») ; sources de financement : fiscalité ; mobilisation et orientation de l'épargne intérieure ; emprunts extérieurs, etc.

Cette fonction devrait être assurée par une Commission de Synthèse, rassemblant à l'échelle nationale toutes les parties prenantes. Elle devrait être pérenne et produire un rapport annuel d'exécution, d'évaluation et de recommandations.

6/ Indispensables prises en compte des aspirations sociales et solidaires

Au-delà de ces aspects importants liés à une bonne gouvernance du processus, ou plutôt en étroite articulation avec eux, se pose la question de l'insuffisante prise en compte de la dimension proprement démocratique que devrait revêtir tout processus de planification écologique visant réellement à satisfaire aux besoins sociaux des catégories sociales les plus menacées par les profondes transformations des modalités de production et de consommation à opérer, à savoir en première ligne :

- d'une part un grand nombre de salariés en passe de connaître des processus de mutations quantitatives et qualitatives de leur travail et des reconversions d'ampleur de leurs emplois ;

- et d'autre part les populations déjà les plus vulnérables en termes notamment d'alimentation, de logement et de déplacement, comme nous l'avons vu dans la seconde partie de ce Cahier.

Or le moins que l'on puisse dire, c'est que si ces aspects sont parfois incidemment évoqués dans les techniquement riches documents émanant du SGPE, ils ne sont de fait en aucune façon réellement considérés :

- s'agissant des salariés, le rôle des organisations syndicales n'est ainsi pas même relevé, malgré des prises de positions existantes⁶⁴ et même si celles-ci mériteraient à notre sens une expression plus forte voire des revendications de participation plus marquées ;
- s'agissant des populations les plus fragiles, il en va de même, si l'on s'en réfère par exemple à la déclaration du Collectif Alerte⁶⁵, prônant de « partir des plus précaires..., renforcer la capacité d'agir..., intégrer la notion d'équité plutôt que l'égalité » pour une planification écologique « solidaire mais aussi globale et ambitieuse ».

7/ Au global, trois questions sur le dispositif de planification tel qu'il est aujourd'hui.

- Au plan politique, nous constatons une asymétrie forte au sein de l'exécutif, la Première ministre étant intervenue à plusieurs reprises devant le Conseil National de la Transition Ecologique (CNTE) et le Président de la République se réservant de réunir le Conseil de planification écologique lequel s'est tenu le 25 septembre 2023, n'ayant pu le faire le 5 juillet comme initialement en raison des violences urbaines. Mais le CNTE ne répond ni dans sa mission ni dans sa composition aux nécessités de ce devrait être une Commission de synthèse. Quant au Conseil de planification écologique, il n'a pas de statut établi et doit plutôt s'analyser comme une variante de la « méthode » du Comité National de Refondation (CNR), lui-même sans position véritable dans les instances institutionnelles.

- Au plan administratif, le Secrétariat Général à la Planification Ecologique (SGPE) existe. Il a coordonné une masse importante de travaux. Mais il ne peut couvrir l'ensemble des missions que doit remplir la planification. Les « chantiers » suivis par le SGPE, est-il dit, « mobilisent l'ensemble des ministères, les filières économiques, les représentants des collectivités locales, *think tanks* et associations environnementales ». Mais cette mobilisation ne répond pas à la nécessaire association de l'ensemble des parties prenantes. Elle n'est pas non plus en capacité d'assurer les articulations intersectorielles et interterritoriales souhaitables. Le SGPE ne peut donc être envisagé - comme l'était anciennement le CGP – qu'en tant que coordinateur au plan technique et administratif de l'action de l'ensemble des services publics (Cf. France Stratégie, l'INSEE...), voir privés et associatifs (Cf. I4CE...) à mobiliser.

⁶⁴ Cf. par exemple les réactions les plus récentes de la CFDT et de la CGT aux annonces faites en septembre 2023 par la Première Ministre et le Président de la République :

- CFDT - Planification écologique : place au dialogue et à la transition juste (19/09/2023)
- CGT - L'écologie après la compétitivité ! (26/09/2023)

⁶⁵ Cf. <https://www.alerte-exclusions.fr/fr/nos-actions/communiqués-de-presse/les-associations-de-solidarite-se-mobilisent-pour-une>

- Se pose donc réellement la question d'une instance démocratique de gouvernance du processus de planification écologique. Comme on ne peut pas imaginer dans les conditions politiques prévalentes que ce rôle soit tenu au niveau du Parlement, lequel doit cependant voter toutes les lois nécessaires à la mise en œuvre de nombreux éléments issus du processus de planification, le CESE nous apparaît comme une instance à valoriser par sa composition pluraliste et son intervention dans déjà plusieurs rapports de qualité sur les finalités et modalités de la transformation écologique à opérer dans notre pays. En relation avec les CESER et pouvant en outre associer à ses travaux des représentants des conseils consultatifs et des composantes de la société civile, il nous paraît ainsi à même d'assurer une mission, sinon de gouvernance au moins de participation active de la société civile organisée et non organisée dans le processus de planification.

Telles sont en tout cas les premières réflexions, dites à dessein intermédiaires et non conclusives, que nous pensons pouvoir avancer issues de cette troisième séquence du séminaire LASAIRE consacrée à une planification écologique démocratiquement co-construite et socialement juste.

SESSION IV PREMIERS ÉLÉMENTS DE CONCLUSION

IV-1 SUR L'AMPLEUR DE LA TÂCHE

*Robert Boyer*⁶⁶

Nous sommes confrontés à une vision kaléidoscopique d'une société de plus en plus complexe. Les processus manifestent une telle diversité et imbrication les uns avec les autres que leur analyse prend nécessairement du retard et nous ne sommes pas intellectuellement équipés pour analyser un tel changement et y faire face.

Prenons quelques exemples :

La mobilité domicile travail

La spéculation sur les marchés fonciers urbains a engendré une polarisation de la société qui s'est traduite par l'apparition des gilets jaunes. Aujourd'hui, confrontés à ces problèmes, que proposent les autorités : le co-voiturage ! Cela revient à poser une béquille sur une conception et configuration qui ont été mises en place il y a 30 ans, aujourd'hui en crise... l'injonction est : « maintenant soyez vertueux ». Il ne faut pas culpabiliser les individus. Ce problème les dépasse. C'est la réduction du

⁶⁶ Directeur de recherche EHESS émérite, Institut des Amériques

grand écart entre système de transport et aménagement du territoire que viendra la solution.

La perte de l'efficacité de l'État et de la fonction publique.

On n'a jamais vu un tel conflit de temporalité. Les GAFAM investissent l'avenir et façonnent le futur, certains ont par exemple les moyens d'envisager l'établissement d'humains sur la planète Mars. La planification, hier attribut de la puissance publique, existe encore, mais elle est aujourd'hui le fait, entre autres, des GAFAM. Du coup on est frappé par un renversement des responsabilités : les Etats deviennent les supplétifs des firmes multinationales. On a ainsi l'exemple du COVID : les autorités ont demandé à McKinsey d'organiser la vaccination car le ministère de la santé semblait ne pas savoir le faire ! Aujourd'hui, pour les décisions stratégiques, le gouvernement fait appel au privé. Quel renversement des rôles respectifs du public et du privé !

L'extraordinaire retard de l'innovation sociale et institutionnelle

L'innovation technologique doit aller de pair avec l'innovation sociale. Or en l'occurrence, le retard est considérable. Résultat, l'innovation sociale se manifeste, mais elle se fait au niveau local. On retrouve les mêmes défis à ce niveau mais certains acteurs s'associent pour agir en imaginant des solutions originales afin de reconfigurer l'organisation économique. Deux exemples. D'abord les territoires zéro-chômeurs. Ensuite le secteur énergétique. Lorsque le prix de l'électricité explose par application de procédures -perverses- fixées au niveau européen, les producteurs d'énergie renouvelable et usagers peuvent se concerter au niveau local au moyen d'un contrat mutuellement avantageux pour un prix raisonnable.

Le local

Tel est le niveau où on peut innover, en particulier pratiquer l'économie sociale et solidaire. C'est le lieu de la démocratie locale dont les acteurs politiques sont les maires. S'impose une reconfiguration entre le local et le national. Ces innovations locales devraient ensuite irriguer le national, inspirer la réforme de l'Etat et de son administration et ainsi reconfigurer complètement le niveau national. C'est hélas encore la démarche inverse que met en œuvre la planification écologique.

La grande difficulté due aux multi-niveaux

La répartition des compétences aux différents échelons national, régional, départemental et communal pose problème. Les réformes ont multiplié les doublons, source d'inefficacités multiples. Il a été beaucoup écrit sur la disparition de l'Etat stratège. Aujourd'hui, notre Etat est le plus mal placé pour répondre aux exigences d'une nouvelle époque, par comparaison avec la plupart des Etats européens. Les gouvernements danois, néerlandais, suédois ont anticipé sur les évolutions structurelles en cours. En France, le dépérissement de la capacité d'action de l'Etat rend difficile la solution des problèmes les plus pressants, dont la transformation écologique.

L'Etat social débilite par la déréglementation.

La déréglementation puis la financiarisation ont érodé les mécanismes qui permettaient, au sein de l'appareil d'Etat, de négocier des compromis entre la satisfaction des demandes et des besoins des citoyens et la compétitivité des entreprises. Aujourd'hui on ne discute plus que de la dette et des mesures favorisant le capital. Ce qui rend le dialogue social extrêmement difficile, « faute de grain » à moudre pour reprendre une vieille formule. Placer des bons du trésor à des conditions favorables ne devrait pas être le seul but de l'Etat. Rééquilibrer Etat social et Etat aiguillon du changement impose un réexamen de la hiérarchie entre Ministères, bref de mieux articuler l'économique et le social.

Enfin, l'Europe

Elle devrait se doter d'un pouvoir de négociation face à la Chine et établir un lien de confiance avec les peuples, tentés par un repli nationaliste. Le vieux continent devrait être un lieu de solidarité et de réponse à des défis communs et non un simple espace de concurrence et de rivalité. En France la brèche entre la démocratie locale et l'Etat est un facteur majeur de blocage. A l'inverse, les pays inspirés par la social-démocratie et un dialogue social permanent semblent mieux placés pour s'adapter au nouveau monde qui, difficilement, émerge. A titre d'exemple, la Suède qui s'est préoccupée d'écologie depuis 30 ans semble s'en sortir mieux que la France.

Alors quels sont les modèles qui vont émerger ?

Nous vivons la crise sans doute la plus incertaine jamais connue, car la dystopie qu'implique la crise écologique l'emporte sur l'utopie d'une société conviviale dans laquelle il ferait bon vivre. Cette panne de vision sur un avenir désirable et mobilisateur est un obstacle majeur à la sortie des poly-crisis contemporaines. L'idée que le marché va tout résoudre a fait son temps et la plupart des gouvernements se tournent vers l'Etat. L'incapacité de la finance à piloter la grande transformation énergétique et écologique est une magnifique occasion pour l'Etat de reprendre le pouvoir. A condition d'être éclairé par un nouveau cours de la discipline économique.

IV-2 UN GRAND CHANTIER ENCORE EN RECHERCHE D'EFFICACITÉ ET D'UNE BASE POLITIQUE À LA HAUTEUR DE LA TÂCHE

Frédéric Bruggeman, Gilbert David, Anne-Marie Grozelier, Henri Jacot, Joël Maurice, Pascal Petit

Les recensions faites dans les trois parties de ce cahier ont fait état de nombre de tentatives, de projets, de plans successifs dans des domaines plus ou moins étendus, faisant l'objet de divers débats et contrôles. Mais pour tous les

intervenants il ne s'agit encore que de projets dont les champs restent plus ou moins limités, dont l'insertion dans des débats démocratiques à l'échelle locale, régionale, nationale ou internationale reste faible et dont les résultats concrets restent très indigents au regard de ceux qui devraient être atteints.

L'inscription dans la durée comme les étapes de contrôle de ce qui n'en reste qu'à l'état de projet de planification manquent à l'appel.

On ne saurait pour autant nier que les situations évoluent avec une certaine extension des domaines (des émissions de gaz à effet de serre aux pollutions de l'air et des océans, par exemple), une meilleure prise en compte des interdépendances (entre réchauffement climatique et détérioration de la biodiversité, par exemple) ; et surtout des estimations de plus en plus fréquentes et conséquentes des changements à opérer et des budgets nécessaires pour pallier ces dégradations de l'environnement.

Mais l'équité indispensable à la bifurcation que doit opérer nos sociétés reste très négligée, cette évolution n'étant pas sans influence sur les soutiens politiques aux processus de planification écologique. Une partie croissante de la population tend à manifester une certaine réticence devant l'ampleur des changements et budgets annoncés. Alors que le nombre de climato-sceptiques avait été réduit à une très petite minorité, on assiste au développement d'un certain « climato-relativisme ou climato-rassurisme⁶⁷ » de personnes et d'institutions qui contestent l'urgence de la transition écologique comme l'ampleur des financements en vue de sa réalisation.

Cette « fatigue » recouvre à la fois une volonté de limiter les effets « redistributifs » des financements de la transition et un refus de modifier des comportements jugés essentiels au bien-être. Si, pour la première, on retrouve les lignes de division droite/gauche classiques, le second les traverse. En l'absence d'un programme donnant un contenu à l'idée que la transition écologique est porteuse d'une amélioration du bien-être d'une grande partie de la société, cette évolution possède un réel potentiel de développement. Elle constitue une menace d'autant plus sérieuse contre la mobilisation que requiert toute transition écologique socialement juste à la hauteur des enjeux, qu'elle est appuyée par celles des entreprises dont les rentes de situations dépendent du maintien de l'économie sur sa trajectoire actuelle. Les succès des partis d'extrême droite en Europe et l'attraction qu'ils exercent sur les partis de droite, sont à cet égard d'autant plus inquiétants que l'on considère souvent l'Union Européenne comme un acteur majeur du grand mouvement mondial absolument nécessaire pour que la transition écologique soit effective.

⁶⁷ Selon les termes repris d'un article du *Monde* du 4 octobre 2023, page 8. Le terme de « climato-rassurisme » a été mis en avant par Magali Reghezza-Zitt, géographe, membre du Haut Conseil pour le Climat (HCC) dès le 19 juillet 2022 dans le *Monde* (numérique) : <https://www.lemonde.fr/planete/article/2022/07/19/>

Il y a donc là un double défi pour ce qui est du « récit », élément clé du projet politique de toute transition, dont on a rappelé l'importance déterminante dans toutes les interventions du présent cahier. Ce récit doit être mobilisateur, attractif par les modes de vie et les conditions de travail et d'emploi qu'il défend aux échelles locales, nationales et internationales. La justice sociale et les solidarités que cela implique en matière d'emploi et de travail s'inscrivent bien dans la ligne des travaux de LASAIRE sur les politiques de développement du système productif.

Le défi est certainement plus nouveau pour ce qui est de l'évolution des modes de vie. Les interventions de la session 2 sur l'alimentation, le logement et les mobilités montrent à quel point nos modes de vie sont formatés par des modes d'urbanisme les infrastructures de déplacements comme par le poids des coutumes dans la division du travail domestique. Ce n'est pas une vague incitation à la sobriété individuelle qui favorisera en la matière une transition effective et socialement juste. Si l'objectif de cette grande transition écologique est d'aboutir à une économie réellement du bien-être, comme le suggère Robert Boyer, le chemin reste long et implique une dynamique d'innovation sociale particulière. Il faudrait à cet égard que l'économie sociale et solidaire trouve une vitalité nouvelle dans nos sociétés développées alors que le modèle marchand a eu tendance dans bien des domaines à accroître sa prégnance.

Deux grandes questions se rejoignent alors pour que cette transition écologique qui ne peut être que globale devienne effective. D'un côté nos sociétés développées doivent reconstruire des modes de vie qui soient justes et satisfassent une nouvelle éthique du bien-être ; et de l'autre il faut que les sociétés dites en développement puissent construire leur propre société de bien-être sans passer par le développement de modèles productivistes à l'ancienne comme les y incitait depuis plus de cinq décennies une mondialisation de plus en plus libérale. C'est d'ailleurs ce que vise les instances onusiennes avec les objectifs de développement durable (ODD). Mais là encore la faible progression de ces ODD inquiète. A cet égard, les propositions du secrétaire général de l'ONU, Antonio Guterres, ce printemps dernier, sont particulièrement intéressantes. Il propose de favoriser les coopérations entre les activités de l'économie sociale et solidaire des pays du Nord et du Sud pour développer de nouveaux récits porteurs de transition écologique et sociale, un objectif qui devrait être bénéfique pour développer dans tous les pays les bases politiques de transitions écologiques socialement justes et globalement effectives. La conjonction est intéressante, soulignant deux urgences majeures pareillement difficiles à mener mais qui doivent inspirer les débats politiques ambitieux que nous devons développer à tous les niveaux géographiques et sociaux pour réussir une transition socialement juste et effective à l'échelle de la planète.

IV-3 EN GUISE D'ÉPILOGUE - LES CITOYENS VÉRITABLEMENT ACTEURS DE LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE : POURQUOI PAS ?

*Pierre Héritier*⁶⁸

Nous voilà au pied du mur : l'urgence écologique constitue le logiciel de l'action politique. Mais la nécessaire transition va impacter le travail, l'emploi et notre vie quotidienne. Le consentement de la population constitue la clé de sa réussite.

Celui-ci est conditionné par deux exigences : la justice sociale qui ne peut s'accommoder de l'état actuel des inégalités et qui exige des politiques sociales d'accompagnement vigoureuses et pertinentes. Mais aussi la participation active des citoyens aux travaux d'élaboration et aux décisions : la crise de la démocratie doit être traitée en même temps que la transition.

Le volet social est lié, bien sûr, aux reconversions d'activité, aux changements des processus de production, à la transformation du travail, des qualifications et des emplois. Le concept ne peut subir le même sort que celui du « plan social » dont toute l'histoire des restructurations depuis 35/40 ans a montré à quel point il constituait une défiguration sémantique du « social ». C'est un véritable droit à la reconversion qu'il faut bâtir et les entreprises, l'industrie, l'agriculture, la distribution doivent trouver des alternatives au mode de production actuel, et bénéficier des relocalisations rendues possibles et nécessaires.

Dans cette « reconversion », les syndicats, la concertation et la négociation doivent pleinement jouer leur rôle dans l'entreprise, mais aussi dans les territoires « pertinents » (Le champ géographique de la production des voitures n'est pas le même que celui de l'aéronautique, celui de l'agriculture n'est pas non plus celui de l'industrie). Les régions, parfois le champ inter-régional ou national, voire européen, devraient tenir un rôle essentiel dans cette planification à géométrie variable nécessitant beaucoup de coordination et d'articulation.

Quand il s'agit des transports, de l'alimentation, du logement, de l'urbanisme, la concertation bien sûr devra s'élargir à toutes les parties prenantes : collectivités, ONG qualifiées, représentants des usagers.

Mais, bien sûr, les grands choix qui déterminent le mode de production, de consommation, et en définitive le mode de vie, relèvent de la politique. De ce fait, ils devraient relever des citoyens eux-mêmes et pas seulement d'instances politiques dont la légitimité se trouve souvent contestée, en particulier par les jeunes et les couches populaires. Ce sont pourtant ces catégories qui sont concernées et souvent les plus exposées à la crise écologique comme aux

⁶⁸ N'ayant pu assister au séminaire des 4 et 5 avril malgré sa participation active à sa préparation, Pierre Héritier a rédigé ce texte non prononcé lors du séminaire mais figurant ici sous forme de postface.

changements qu'induit son traitement. C'est en rendant les citoyens acteurs que la démocratie retrouvera tout son sens. C'est aussi de cette façon que seront réduits les phénomènes de résistance, de rejet, voire de blocage des évolutions nécessaires.

Dans cette optique le référendum apparaît comme la forme suprême d'exercice du « pouvoir du peuple » ... Cependant il suscite des difficultés... D'abord « la question » est un problème, son caractère simplificateur, son absence de neutralité et le caractère de la réponse qui gomme les nuances et l'argumentation. La démocratie c'est surtout la délibération, l'étude approfondie du sujet, l'appréciation du possible, l'examen minutieux des conséquences des choix opérés.

Nous avons l'expérience des conférences citoyennes. Leur intérêt réside dans la constitution d'un échantillon strictement fidèle à la population. Elles ont montré leur capacité à se nourrir d'expertises en conservant leur propre autodétermination. Bien entendu, il conviendrait de veiller à ce que les apports d'experts soient diversifiés, voire contradictoires. La critique que l'on entend souvent à leur propos ne porte pas sur le produit de ces conférences mais sur le traitement politique de leurs conclusions. Voilà ce qu'il faudrait corriger, avec le souci de concilier le respect de leurs travaux et celui des institutions.

En effet, pourquoi ne pas mettre en débat leurs conclusions dans les Assemblées nationales ? Pour que le débat constitue un enjeu et un véritable intérêt, il serait normal que la ou les conférences soient saisies ensuite des conclusions qu'en ont tiré les Assemblées, voire le Gouvernement. Dans le cas où l'écart serait jugé important... l'arbitrage reviendrait alors aux électeurs ! Dissolution, nouvelles élections dont le cœur du débat porterait vraiment sur la transition écologique. Entre les conclusions des conférences citoyennes et celles des instances politiques, les électeurs trancheraient en connaissance de cause. Dans ces conditions, l'abstention subirait un net recul, On peut en prendre le pari.

Insistons sur un point. Il faut une adhésion et une mobilisation de toute la société et particulièrement des couches populaires pour qu'elles ne soient pas instrumentalisées. Le risque est très grand car elles sont les plus exposées à la fois à la crise écologique et dans l'immédiat aux changements nécessaires. La mémoire collective sait que les coûts reposent toujours sur les mêmes. Il faudra donc instituer une politique de sécurité fondée sur des politiques actives de formation et d'emplois, mais aussi de réduction du temps de travail et d'assurance de revenus. Une volonté affirmée de s'attaquer aux inégalités et de placer les citoyens en situation d'acteurs sont des conditions essentielles à l'engagement dans une transition écologique