

## SESSION 3 IHEDATE – 12 et 13 mars 2020

### ETAT ET DEMOCRATIE FACE A L'IMPERATIF DE SOUTENABILITE

#### RECOMPOSITION DE L'ETAT ET CRISE CLIMATIQUE : DES ETATS, DES TERRITOIRES, DES POLITIQUES PUBLIQUES

#### DOES CLIMATE CRISIS MATTER AND HOW ?

**Patrick Le Galès, Directeur de recherche CNRS, CEEPC, Professeur à Sciences Po, Doyen Ecole Urbaine de Sciences Po**

« A la recherche des régulations politiques perdues.

#### Rappels

Enormes changements opérés depuis la création de l'IHEDATE. Le monde national, hérité de la III<sup>ème</sup> République, qui gouvernait les territoires, a disparu. En 2001, à la création du séminaire, parler de dynamiques urbaines était quasi neuf.

On ne parle plus de changement climatique, mais de crise climatique. Il existe un fantasme sur l'exception française, y compris en matière de climat. Dans tous les pays, il y a des tentatives de régulation nationale alors que les problématiques sont de plus en plus interdépendantes.

#### A la recherche des régulations politiques perdues : des Etats, des villes et des régions, des empires ?

- Réfléchir ensemble, aller voir ailleurs pour comprendre les transformations en cours.
- Qui exerce le pouvoir sur les territoires ? Qui gouverne quand personne ne gouverne ? Qui donne une direction dans les territoires ? Qui donne un sens à l'action collective ? Qui met en œuvre ?
- Est-ce que la crise climatique change les démocraties, les manières d'exercer l'autorité politique ?
- Comment l'environnement a été pris en compte par l'État ?

#### 1. Imaginez 1865

L'Europe bascule ; l'Etat : émergence des capitales nationales comme grandes métropoles d'empires coloniaux (Londres, Paris, Berlin... avant que le centre du monde se déplace à New York 30 ans plus tard), avec des nouvelles formes urbaines et d'expansion, développement des classes ouvrières.

2<sup>ème</sup> partie de la Révolution industrielle : accélération de la mondialisation et de la métropolisation liée à l'industrie (villes industrielles : Manchester, Roubaix, Saint Etienne...), innovation énergétiques (électricité, diesel...)

Le monde politique change : l'Etat-nation centralisé devient la forme normale de l'exercice de l'autorité politique, dans un contexte où moins de 20 % du monde est gouverné par les Etats.

Phase de globalisation et de mondialisation (flux financiers, accords de libre-échange). On invente des formes d'Etat différentes : exemple de Bismarck qui invente l'Etat-providence pour passer de la Prusse à l'Allemagne : unifier l'Allemagne et

gérer la classe ouvrière en l'intégrant dans le projet d'État allemand (et éviter leur internationalisme). Pour ce faire, il engage le pays dans une guerre, celle de 1870, et jette les bases de l'État-providence en développant des mesures sociales spécifiques pour les ouvriers : conditions de travail, santé, assurance-maladie...

Le monde change alors, c'est l'émergence de l'État moderne européen, un modèle qui va structurer le 20<sup>ème</sup> siècle.

Il n'est pas impossible que nous vivions aujourd'hui un changement équivalent en termes de magnitudes, avec des effets d'accélération massifs :

- 4ème révolution industrielle (biotech, nanotech, start-up, intelligence artificielle) ;
- Dénationalisation progressive de l'autorité politique et remise en cause du modèle d'organisation classique de l'État, même si ce dernier subsiste ;
- Mondialisation et financiarisation, transformation des villes et des territoires (hedge funds : Paris est passé en matière d'investissement immobilier devant Londres, qui est caractérisé par des petits investissements familiaux chinois). Le plus gros hedge fund (Blackrock) a décidé d'investir 5% de ses actifs dans l'immobilier ;
- Grande période de migrations, aggravées par le phénomène climatique, avec parallèlement des nationalismes, mouvements anti urbains ;
- Des effets de génération : avec des valeurs différentes, pas le même rapport au politique, à l'État, à la technologie.

## 2. Villes leaders et villes cibles

Les grandes villes jouent un rôle primordial à l'échelle mondiale, depuis le début des années 80, avec un phénomène d'urbanisation qui continue et s'accélère depuis 1981 (3 milliards d'urbains supplémentaires en 30 ans). C'est dans les villes que se joue le monde de demain. Les métropoles sont les moteurs de la transformation et en même temps elles deviennent des cibles (concurrence avec les Etats, groupes sociaux, groupes économiques et firmes...). Ces problématiques doivent être réglées, car elles vont structurer les 70 prochaines années.

### Quelques évènements qui affectent les villes, les territoires et montrent la fragilité des écosystèmes

Méga-feux en Australie (70% de la population australienne a été affectée), idem en Californie, même en hiver (des sécheresses prolongées à répétition, canicules systématiques, épisodes pluvieux, en attendant le Big One... alors que c'est le 1<sup>er</sup> centre de production de richesses au monde), Miami (recyclage argent sale de l'Amérique latine, hub d'investissement immobilier, menacé par l'augmentation du niveau de la mer), Houston (construite sur un marécage, qui a connu l'ouragan Harvey en 2017), Djakarta (une des + grandes métropoles économiques mondiales, mais montée probable de 4 mètres d'eau), Cape Town (métropole la plus moderne d'Afrique du Sud, plus d'eau en 2017), Dubaï et Las Vegas également concernées par la crise de l'eau.

### Des exemples de régulation

Exemple de Beijing où toutes les usines ont déménagé, 8 millions d'arbres ont été plantés en 4 ans (par l'armée). Mexico aussi (crise dans les années 80) a réduit la pollution avec une politique très volontariste. Qui est responsable ? Qui est légitime ? Quelles solutions et à quelles échelles ?

**Tout ceci questionne l'autorité politique :** que peut-on faire ensemble dans ce contexte ? Comment les sociétés réagissent ? Qui est responsable ? Qui est légitime ? Quelles solutions et à quelles échelles ? Montre aussi un impensé : « qu'est-ce qui n'est pas gouverné ? »

### 3. les Etats : un ordre politique sous pression

**Remise en cause de l'Etat-Nation** : les phénomènes se jouent à des échelles infra et supra à l'Etat Nation. Légitimité politique en question, sous pression, profondément remise en cause. Est-ce que l'Etat-nation restera la forme dominante d'organisation politique dans 50 ans ? On rentre sûrement dans une profonde forme d'instabilité politique. Vers des cités-Etat ? Vers des nouveaux empires ?

Les Etats savent que leur pérennité est conditionnée par la question climatique (Chine, Brésil)... Partout nationalistes, populistes, séparatistes, alternatifs... Il n'est pas certain que l'Etat-nation soit encore la maille de référence dans une centaine d'années. Le Brexit en donne un bon exemple. L'Angleterre ne sera plus jamais la même (nouveau référendum écossais, Londres s'isole, l'Ulster bascule...). La Belgique également avec une accélération du séparatisme flamand, ou encore la Catalogne.

#### **La place des villes et des métropoles – des élus entrepreneurs urbains**

Dans ce monde où les politiques se mettent en place à plusieurs étages, l'autorité politique est de plus en plus éclatée : les niveaux de gouvernance se multiplient, le mille-feuilles s'intensifie. Dans ces conditions, comment mettre en œuvre des politiques publiques ?

Les villes et les métropoles deviennent des acteurs politiques extrêmement forts, avec des tensions politiques internes très fortes et des tensions avec l'Etat. Ex : Londres, Barcelone, Tokyo, Milan... Poids des grandes villes dans les politiques nationales. Le moteur des transformations est urbain, pour le meilleur et pour le pire. Cela ne veut pas dire qu'il faut négliger les espaces ruraux. Mais dans les grandes villes s'inventent des solutions qui ont vocation à diffuser plus largement.

#### **La technologie pour sauver le monde ?**

Les manières d'être citoyen changent avec la révolution numérique et les applications. Sociabilité digitale. Par ailleurs, les grandes firmes et entreprises technologiques, aux revenus énormes, deviennent des acteurs politiques de premier ordre, intervenant dans le champ de la vie collective : financement d'université, de pôles culturels, de transports, etc. Les ressources et les capacités de ces grands groupes (Apple, Alphabet, Microsoft...) peuvent dépasser celles des Etats. Exemple de Google à Toronto : la mairie a donné un territoire à Google pour que la firme crée une portion de ville. Suivre l'expérience de ce qui s'y passe (qui exerce l'autorité ?).

### 4. L'urbanisation du monde : mondialisation et localisme

= **Le phénomène spatial le plus massif à l'échelle du monde**, alors que dans les années 70, la pensée dominante annonçait la fin des villes (faillite de New York en 1976, mouvements urbains notamment liés à la pollution comme Londres, apparition de populations nouvelles punk, no future). On pensait que l'avenir était dans les villes moyennes. C'est l'inverse qui s'est passé. Après 1981 (deuxième choc pétrolier), les échanges et l'urbanisation ont repris massivement au niveau mondial. On estime que les urbains seront 800 millions de plus dans les 10 ans. 3 milliards de plus dans les 30 ans. La logique de flux engendre des villes de 10 à 40 millions d'habitants, des espaces de vides démographiques, avec quelques hubs de plus de 1 milliard d'habitants.

**Cependant, les plus grandes mégapoles (> 30 millions d'habitants) commencent à perdre des habitants** : les villes entre 1 et 5 millions d'habitants sont celles qui connaissent la plus forte croissance. Existe-t-il une taille optimale ? Un rôle de la taille sur la capacité de régulation publique ? la réponse réside probablement dans le lien entre la recherche de richesse et l'efficacité de la gouvernance. Une dimension qualité de vie également : niveau des infrastructures, coût du logement, coût de la mobilité également... Des effets d'échelle qui jouent contre la dynamique de création des richesses ?

**Focus sur la Chine** : un gigantisme urbain organisé par l'Etat : 15 métropoles > 15 millions d'habitants, Beijing 23 millions, Shanghai 25 millions, le national plan on new urbanisation : 18 clusters urbains, Méga-région de Jing-Jin-Ji, qui se veut la nouvelle capitale du monde à 100 millions d'habitants (100 km de diamètre et 10% du PIB), Pearl Delta River à 120 millions,

Yangtze River Delta à 156 millions. La Chine considère que les 800 ans où elle n'a pas été le centre du monde ne sont qu'une parenthèse. C'est le plus vieil Etat intégré et centralisé du monde (2 000 ans).

En revanche, en **Afrique**, en **Inde**, on assiste plutôt à un boom des villes moyennes.

**L'Europe** n'est pas la Chine. La dynamique urbaine européenne reste originale. L'Europe est le monde des capitales régionales. Uniquement 2 mégapoles : Paris et Londres. L'Europe orientale et les périphéries (ex sud de l'Italie) s'écroulent. Projections 2050 : phase d'accélération de la dynamique urbaine pour les grandes villes. On reste globalement dans un modèle très dynamique au niveau régional (pas de mégapole). C'est donc une dynamique originale, qui dément les prévisions faites il y a 20 ans, qui comparait l'Europe au modèle américain. C'est en gros l'inverse qui s'est produit, avec un modèle robuste (indicateurs sociaux, culturels, de développement).

**Contexte français** : pas d'acceptation de la forme que prend l'urbanisation du territoire (rejet de la densité). Opposition des populations, à la différence des autres pays. Est-ce un facteur de décrochement de la France par rapport au reste du monde ?

## 5. Fractures territoriales : le grand alignement ?

**Est-ce que le territorial est l'alpha et l'omega de toutes les divisions ?** Division urbain / rural : extrêmement forte. Exemple des élections en Hongrie où Orban perd en milieu urbain et gagne dans tous les autres espaces (idem Trump, Brexit). L'effet territoire est plus important que l'effet classe sociale : en Angleterre, si les territoires ont massivement voté pour sortir de l'UE, la middle class a transcendé le schéma territorial en représentant la majorité des « Brexiters ».

**La richesse est massivement concentrée et produite dans les pôles urbains.** Le monde des villes devient de plus en plus différencié des autres. La concentration de la richesse dans les grandes villes est LA grande transformation des dernières années. Les villes sont des « escalators sociaux ». Les villes jouent le rôle d'ascenseur social et aussi de filtre : elles attirent des gens, et en relâchent presque autant, mouvements de flux attraction / rejet. Ceux qui restent gagnent 30% de plus que ceux qui partent, 30 ans plus tard. Ces grandes transformations urbaines s'accompagnent aussi d'un accroissement des inégalités sociales (cf. Piketty). Aux USA, sur une douzaine de métropoles, il y a une concentration des richesses et des salaires (cf. Chetty, <http://www.bea.gov>), alors que dans le reste des US, l'espérance de vie baisse, les salaires diminuent. Les Etats n'arrivent plus à lisser les inégalités, dans les pays où le marché est prédominant. Caractère inéluctable de l'accroissement des inégalités territoriales ?

En France, le principal facteur de concentration est le travail des femmes et notamment celui des classes supérieures en Ile-de-France : 80% des cadres supérieurs sont en région parisienne. Ce qui importe, c'est la double logique de ségrégation spatiale et sociale (cf. rapport Dherbécourt 2016) : les distances sociales s'accroissent. La reproduction sociale est plus ou moins stable, mais les écarts territoriaux s'accroissent entre ceux qui vivent dans les 12-15 métropoles les plus dynamiques et les autres. **Le territoire aggrave les écarts sociaux.** Les chances d'un enfant issu d'un couple ouvrier-employé d'accéder à un emploi de cadre sont inférieures à 30% dans le Nord de la France, et supérieures à 45% en région parisienne (et à un niveau proche dans les grandes métropoles régionales dynamiques); aux USA, la classe ouvrière, qu'elle soit noire ou blanche, est malade – son espérance de vie décroît.

Si l'Europe n'a pas de mégapoles, elle a un autre modèle avec des liens étroits entre des capitales régionales dynamiques, mais c'est surtout vrai pour l'Europe occidentale.

## 6. Vers un nouveau cycle de l'Etat ?

**Plusieurs fils conducteurs existant jusqu'alors sont à requestionner** : Warfare & welfare engaging society ne fonctionne plus bien : on assiste à la fin de l'énergie unificatrice de l'Etat. => Celui-ci subsiste mais n'est plus le même, ne fait plus la même chose, plus de la même manière.

**Rappels concernant l'Etat** : un territoire indépendant, un appareil institutionnel de gouvernement et la source légitime du droit, un appareil complexe de pouvoir centralisé et institutionnalisé (long processus historique), qui détient le monopole de la violence légitime. Pour autant, l'Etat prend des formes très différentes, les frontières entre Etat et société sont toujours incertaines au niveau des micro-organisations, la nature des fonctions et des organisations étatiques dépend de la formation sociale dans laquelle elle s'inscrit et de son histoire, elle varie d'un pays à l'autre. Les formes d'institutionnalisation de la légitimité varient également. L'Etat emploie toute une gamme d'interventions parfois contradictoires. L'intérêt général est toujours une construction illusoire qui va de pair avec des processus de sélection

### **Les origines de l'Etat : gouverner et donner une direction à la société.**

Il y a deux mécanismes puissants de construction de l'Etat : la guerre (Charles Tilly : « war makes states, states make war »), et le commerce. Ces deux leviers ont justifié l'unicité des langues, des monnaies, de l'impôt.

L'Etat moderne se dessine à partir de 1870, et se développe tout au long du 20<sup>ème</sup> siècle : un territoire avec des frontières stables, des règles de justice, une bureaucratie centralisée et différenciée des autres forces sociales, une conception de la citoyenneté qui rattache l'individu à l'Etat, l'impôt, la monnaie, la sécurité par la police et la défense, la guerre, la production de richesses. Le poids de la dépense publique dans le PIB en est un indicateur (de 10% en 1870<sup>1</sup> à environ 50% aujourd'hui, sauf US à 30%). L'Europe est la partie du monde qui a le plus de dépenses publiques (40 à 45 % du PIB, 53 % en France).

### **Concernant l'énergie unificatrice de l'Etat**

L'Etat est un levier d'homogénéisation culturelle, visant à normaliser la société, la rendre civile et lisible, plus ou moins facilement selon les régions. Selon Scott, l'Etat règne jusqu'au XVII<sup>ème</sup> siècle, puis gouverne à partir de la fin de ce même siècle (apparition des traités de gouvernement, du recensement, du cadastre, des poids et mesures, etc.). Aujourd'hui, les mécanismes d'homogénéisation nationale jouent de moins en moins : mécanismes juridiques complexes de délégation, de nomination, de mandat, de responsabilité qui sont mis en œuvre pour connecter le centre de pouvoir à son appareil administratif de plus en plus ramifié et différencié. Ex : cadastre, routes et transports, enseignement obligatoire pour tout le monde...

Selon Max Weber, il y a deux **modes d'action des Etats pour se préserver** :

- Le rôle puissant des frontières pour empêcher les influences extérieures (religieuses, économiques, politiques) de jouer un rôle.
- Le renforcement des interdépendances entre les élites et le reste de la société. Priorité des élites : intégrer les classes populaires. Plus on développe de politiques publiques, plus on dissuade la fuite.

La centralisation est différente entre France (déconcentration) et l'Angleterre (gouvernement à distance depuis Londres).

Les deux mécanismes précédemment évoqués ne fonctionnent plus aujourd'hui, sous l'effet des influences extérieures. Les élites en sont une vraie preuve, qui peuvent se légitimer de plusieurs manières, y compris en se référant à une expérience extérieure : aujourd'hui les meilleurs sont ceux qui se sont formés à l'étranger. Les hiérarchies nationales sont devenues plus floues. Les élites ont de moins en moins besoin des classes intermédiaires ou inférieures pour produire de la richesse, ce qui se ressent sur le consentement à l'impôt. L'énergie unificatrice de l'Etat s'en ressent.

### **Assiste-t-on à une fin de cycle ?**

Les mécanismes évoqués précédemment ne marchent plus : les influences extérieures sont grandissantes, les hiérarchies nationales sont floues et s'effritent, les légitimités de l'ordre national sont remises en cause, l'Etat se dilate, la société se globalise, la croissance s'arrête, on passe sur des soft politics et une gouvernance différenciée.

---

<sup>1</sup> Où l'Etat n'assumait que la politique extérieure

## Des points de rupture

Pendant longtemps, le modèle d'État Nation s'est imposé. Aujourd'hui, c'est plus compliqué : plus de monnaie nationale, plus de monopole de la violence légitime, plus de frontières, des systèmes juridiques interpénétrés (accroissement du droit européen, explosion des juridictions privées internationales). La différenciation public-privé est de moins en moins marquée, l'hybridation est croissante. On assiste dans beaucoup de pays (Japon, Brésil, etc.) à une augmentation des dépenses publiques dans le PIB : effet de « rattrapage » du reste du monde, qui reste cependant loin derrière l'Europe en la matière.

## 7. Des hypothèses de transformation

**Le changement d'échelle :** de plus en plus de choses s'organisent à différentes échelles, des « bouts » de monde organisés dans des villes, des régions.

**Le découplage Etat / Nation :** nos sociétés sont de moins en moins nationales. Les frontières ne jouent plus le même rôle. De plus en plus de choses ne sont plus gouvernées par les frontières. Certains sont gouvernés nationalement et d'autres peuvent choisir par qui ils sont gouvernés. Poids du transnational (firmes, ONG, etc.).

**Capitalisme et crise fiscale :** une grande partie de l'économie mondiale dépend d'une interdépendance massive entre les chaînes de valeur. Mêmes les politiques publiques dépendent du marché. La dette des Etats a commencé à augmenter avant 2008 (France endettée à 99% du PIB, donc dépend des variations des taux d'intérêt et des agences de notation). Exemple de l'implantation d'EuroDisney en 1985 : les conflits sont gérés par une instance arbitrale et donc hors du périmètre de juridiction nationale.

**La rationalisation de l'Etat :** les politiques de réforme de l'Etat deviennent une activité énorme et permanente (de plus en plus d'agences d'Etat, déclin de l'Etat au niveau territorial), augmentation des logiques internes, les politiques de réforme de l'Etat engagent des changements profonds avec une transformation du mode d'exercice politique.

**Le déclin de la politique liée à la guerre et la montée en puissance d'un Etat sécuritaire :** historiquement, l'armée / la police sont la colonne vertébrale de l'Etat. Ce n'est plus vrai aujourd'hui. Les Etats sont moins structurés par les questions sécuritaires, et en même temps les dispositifs sécuritaires reviennent avec force (données, innovations technologiques, etc.) mais dans une logique d'investissement vers le privé.

**« Dénationalisation » de l'autorité politique :** l'Etat toujours + d'autres (villes, entreprises, UE...). La capacité de jouer la coercition pour l'Etat est plus faible qu'avant. L'énergie unificatrice n'est plus la priorité des élites de l'Etat. L'Etat, qui a moins de moyens, est également de plus en plus concurrencé sur sa capacité d'expertise.

### Qu'est-ce que le changement climatique apporte dans ce contexte ?

Quelle capacité de l'Etat à changer les comportements ? D'autres formes politiques apparaissent : on assiste au retour des « cités-Etats » (pour rappel, c'est dans la période floue entre le féodalisme et la constitution de l'État Nation que les villes se sont développées), des « empires », des réseaux de villes : dénationalisation et remise en cause de l'Etat-nation classique. La crise climatique peut être un accélérateur de ces logiques de transformation. Dans le même temps, augmentation de la vulnérabilité des villes : pollution, prix du logement, risques naturels, terrorisme... et augmentation des inégalités au sein des villes.

**Question personnelle :** tant dans les échelles territoriales concernées que par les modes d'action concernés, peut-on encore parler d'Etat (plutôt une déliquescence de l'action publique à cette échelle) ? Ne faut-il pas inventer un nouveau terme pour qualifier l'exercice de l'autorité politique nationale, et plus se cacher derrière la figure de l'Etat qui empêche d'objectiver les situations et d'inventer de nouvelles solutions ? Sur quels sujets l'Etat (entendu sous sa forme actuelle) est encore à la manette ?

**Autre question personnelle :** pourquoi les statistiques publiques s'appauvrissent-elles depuis 1945 en matière financière ? Pourquoi l'UE n'est-elle pas capable de s'entendre sur la transparence des avoirs des entreprises, des activités et des personnes ?

## LES TERRITOIRES FACE A LA TRANSITION JUSTE

Eloi Laurent – OFCE / Science Po, SMI / Science Po, Stanford University

### 1. Qu'est-ce que la transition juste ?

<https://www.ofce.sciences-po.fr/pdf/revue/1-165OFCE.pdf>

**Contexte.** Les transitions ont mauvaise presse : cf. Rob Hopkins, Jean-Baptiste Fressoz.

Aujourd'hui, l'économie « mainstream » est un danger public : marchandisation du vivant, croissance comme paravent au changement climatique, etc. Il faut changer l'économie comme système de pensée et comme système social.

Qu'est-ce que l'économie du 21<sup>ème</sup> siècle ? Cf. Carlin and Bowles, 2020. Emergence de nouvelles thématiques pour les étudiants en économie. Selon une enquête réalisée auprès de 5000 étudiants en économie dans le monde, la justice et la soutenabilité environnementale sont les thématiques les plus importantes ... et les moins enseignées selon eux. Nécessité d'articuler les crises : économique / climatique et environnementale.

#### « Transition juste »

L'idée de « transition énergétique » est inventée par les lobbys de l'énergie fossile, car elle induit une notion d'horizon inatteignable et les met en confort. A contrario, la « transition juste » est une théorie de Tony Mazzocchi (syndicaliste américain) formulée en 1993, reprise dans le Green Deal de l'UE, qui vise à concevoir des mécanismes de compensation sociale de la transition vers les énergies non fossiles.

Cf : Tony Mazzocchi, 1993. « Resolve the conflict between jobs and the environment ». Katowicxe : « Declaration on just transition »

#### La transition juste en 3 étapes

Articuler les enjeux de soutenabilité et de justice au moyen d'une économie bornée par les sciences dures et l'éthique. Borner l'économie par l'amont (physique, chimie, ressources...) et l'aval (l'éthique). Trois étapes :

- **Caractériser le monde début 21<sup>ème</sup> siècle comme inégal et insoutenable**, l'inégalité comme moteur des crises écologiques, l'environnement comme nouvelle frontière des inégalités (inégalités environnementales). Par exemple, le COVID 19 est une crise écologique (distorsion de la frontière homme-animal, comme le SRAS, H1N1, Ebola...). Les inégalités sociales aggravent les crises écologiques, qui en retour aggravent les inégalités sociales.
- **Construire des politiques et institutions justes** : inégalités comme obstacles, justice comme levier. Vers la transition sociale-écologique urbaine par un Etat social-écologique ?
- **Viser des fins justes**. Quels indicateurs on se donne pour gouverner (ex : indicateurs bien-être à Grenoble) ? Impliquent de sortir de la croissance, y compris numérique ?

### 2. Les inégalités environnementales urbaines

<https://www.ofce.sciences-po.fr/pdf/revue/7-165OFCE.pdf>

**Typologies des inégalités environnementales urbaines suivant approche philosophique** : justice procédurale / de reconnaissance / distributive. De là, recherche des faits générateurs d'inégalités, de leurs vecteurs, des critères objectifs (âge, niveaux sociologiques, revenu, localisation spatiale...).

**Comment atténuer ces inégalités ?** Repenser un Etat calibré pour faire face à ces nouveaux risques écologiques et les inégalités qu'ils engendrent. Retrouver l'esprit des Européens à la fin du XIXème siècle, dans un esprit de double protection sociale et écologique.

### 3. Politique sociales-écologique et Etat social-écologique

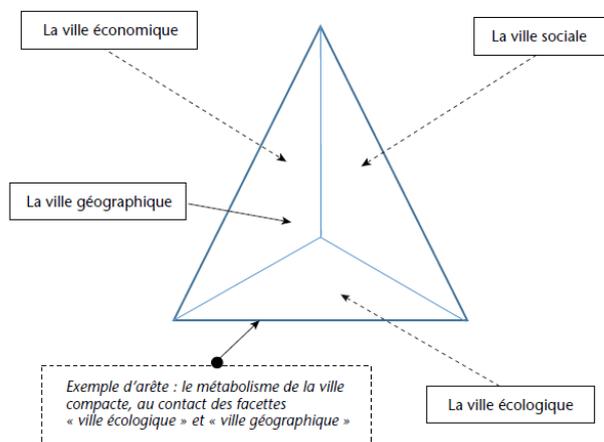
E. Laurent, 2014, «Le bel avenir de l'Etat Providence» [http://www.editionslesliensquiberent.fr/livre-Le\\_Bel\\_avenir\\_de\\_l\\_%C3%89tat\\_providence-342-1-1-0-1.html](http://www.editionslesliensquiberent.fr/livre-Le_Bel_avenir_de_l_%C3%89tat_providence-342-1-1-0-1.html)

#### Construire un Etat social-écologique :

- Généalogie : écologie et protection sociale naissent à qqes années d'intervalles à la fin du 19ème siècle.
- Philosophie : les crises écologiques sont des risques sociaux qui appellent de nouvelles formes de protection collective pour protéger le bien-être humain en mutualisant le risque écologique.
- Au niveau des territoires et des des villes, aller vers une politique sociale-écologique, dans une approche matricielle qui confronte environnement (dégradation-amélioration) et social (dégradation-amélioration). Il y a une contradiction possible, et des arbitrages seront nécessaires.

### 4. La théorie des « quatre villes »

Figure. Le Tétraèdre du système urbain



Source : auteur.

- **La ville géographique et fonctionnelle** (densité et continuité, systèmes urbains, ville intégrée). La mobilité y est le problème majeur. Problématique de l'enchaînement mobilité-pollution-dégradation sanitaire,
- **La ville économique** : ville agglomérée avec ses bénéfices économiques
- **La ville sociale** : ville coopérative
- **La ville écologique** : ville qui a une empreinte et qui est vulnérable – qui imprègne (métabolisme urbain)

#### 4 axes de la transition sociale-écologique juste :

- Mobilité / environnement / santé/. Indicateur-clé : la qualité de l'air
- Justice sociale et environnementale
- Qualité de vie
- Empreinte et vulnérabilité

Croisement des compétences environnementales (du point de vue du droit) et des compétences sociales, et évaluer comment elles s'entrecroisent via les quatre axes.

## 5. Sortir de la croissance

**Signifie « entrer dans le bien-être ».** cf. Rapport Stiglitz 2009, Eloi Laurent « Sortir de la croissance mode d'emploi » 2019). Faire en sorte que les politiques publiques ne soient plus pilotées uniquement par des indicateurs de croissance.

Premier enjeu : construire un schéma cohérent reliant bien-être et soutenabilité du modèle sur le plan économique (santé comme pivot social-écologique). La transition sociale-écologique vise le bien-être humain, pas la croissance et l'attractivité, et se donne pour mission de le rendre compatible avec la biosphère, qui en est la garante en dernier ressort.

Deuxième enjeu : rendre les indicateurs de bien-être opératoires : vers un 3<sup>ème</sup> âge des indicateurs alternatifs à la croissance, enjeu central des régions et des villes (dans les territoires). En faire la base des politiques publiques.

### Aller plus loin

- [eloi.laurent@sciencespo.fr](mailto:eloi.laurent@sciencespo.fr)
- *Le budget de bien-être de la Nouvelle-Zélande*
- *Travaux Eloi Laurent et Dominique Bourg avec la commune de Genève.*
- « *Green budgeting* » : *des critères sociaux et écologiques comme filtres.*

## LE MINISTÈRE DE L'ENVIRONNEMENT, UNE APPROCHE HISTORIQUE ET POLITIQUE

### Pierre Lascoumes

Observateur des politiques de l'environnement.

**Comment les questions d'écologie / environnement sont-elles devenues des affaires d'Etat ?** Comment se sont-elles institutionnalisées : représentations, perceptions, discours, création de normes et de lois, création de structures organisées qui vont diffuser et mettre en œuvre

### 1. Prolégomènes

**L'Etat a de longue date produit des éléments :** Loi sur la qualité de l'air dans les zones industrielles, politique de l'eau (agences de bassin), création des premiers parcs nationaux et des parcs naturels régionaux (conscience de l'existence d'espaces particuliers qui méritent une protection).

**Question personnelle :** *les parcs nationaux faisaient déjà l'objet de contestation. Dans la même logique que le refus de la densification. Quand la collectivité s'érige en productrice de normes, doit-elle forcément faire face aux contestations, pour s'être soustraite aux contextes locaux ?*

3 étapes de l'implication de l'État dans les politiques environnementales :

### 2. De 1969 à 1988

**L'institutionnalisation a commencé sur la base de crises et de facteurs externes.**

Enjeux nationaux : qualité de l'air (loi sur l'air) et politique de l'eau (loi captée par les acteurs).

Contestation par les élus locaux des parcs nationaux (ex Parc de la **Vanoise**, élus locaux ont fait pression sur le gouvernement contre les contraintes nées du parc national créé en 1963 : autorisation de construire, élargissement des routes, installations de sports d'hiver... Forte mobilisation des défenseurs de la nature, très médiatisée).

Contestation du projet DATAR d'aménagement touristique pour la Côte Aquitaine (**MIACA** - mission interministérielle d'aménagement de la Côte aquitaine, projet d'autoroute entre Paris et l'Espagne, via le bord de mer, avec un pont géant au-dessus de l'embouchure de la Gironde. Projet porté par la DATAR.

Ces deux contestations ont contribué à la structuration des **sociétés de protection de la nature**, nées en ordre dispersé en mai 1968 : création de la SFSPN (société française des sociétés de protection de la nature), ancêtre de France Nature Environnement.

**Transformations internes à l'administration** : Les accidents industriels (couloir de la chimie) qui ouvrent les yeux du ministère de l'Industrie se rendant compte qu'il fonctionnait sur des lois du début du XIXème. Le ministère de l'Industrie crée un bureau de l'environnement industriel en 1969. Un peu plus tard, le Ministère de l'Agriculture crée une Direction de la Protection de la Nature. En 1968, la DATAR reçoit pour mission de préparer le rapport en vue de la conférence de Stockholm. Serge Antoine est chargé par Pompidou d'imaginer 100 mesures pour structurer une politique environnementale. Le Ministère de la Protection de la Nature et de l'Environnement est créé le 7 janvier 1971, au cours d'un remaniement ministériel, et à la surprise générale. Ce ministère est né notamment de la richesse des échanges entre le milieu associatif et le milieu ministériel. Dès à l'époque, l'Angleterre centralise les problématiques liées à l'environnement au sein d'une structure importante (hormis les questions liées au changement climatique). Ce modèle a survécu.

**Différents modèles pour la création du ministère.** La France a donc le choix entre trois modèles :

- Modèle US : l'EPA (Environment Protection Agency), une agence d'expertise + recommandations pour le pouvoir fédéral
- Modèle suédois : modèle totalement déconcentré, les collectivités locales établissent les états des lieux et proposent des modèles normatifs ;
- Modèle anglais : un grand ministère intégré approchant toutes les dimensions (environnement, santé, transports, milieux naturels...).

**Le choix est fait de créer une « administration de mission »**, placée auprès du PM : pas de pouvoir normatif, aucune action déconcentrée. L'idée étant de laisser les ministères mettre en œuvre les propositions de cette mission interministérielle. Celle-ci a été ballottée : entre 1971 et 1988, elle a connu 12 rattachements ministériels différents. De plus, les grands corps de l'Etat n'ont jamais accepté que soit créée une grande école publique rassemblant chercheurs, biologistes, etc.

**Il reste plusieurs textes** de cette période :

- La loi pour la protection de la nature (1976) créant les réserves et loi créant les installations classées pour la protection de l'environnement.
- Lois Montagne et Littoral en 1985 et 1986.

### 3. De 1988 à 2007

**Gouvernement Rocard**, Brice Lalonde devient ministre de l'Environnement. Politiquement, Lalonde et Rocard parviennent à deux ruptures majeures :

- D'une part, la rédaction d'un plan national de l'environnement, avalisé par le Parlement, avec un budget pluriannuel associé ;

- D'autre part, la transformation de l'environnement en une administration de mission avec la création des DIREN en 1991 (Directions Régionales de l'ENvironnement).

**Plusieurs travaux notables** : bilan des lois précédentes (1976, 1984, 1985), diagnostic dans les régions (besoins, problèmes, relations avec les différentes administrations / autres DR). L'intérêt apparaît pour les collectivités locales, qui avaient pris en compte ces problématiques délaissées par les DR. Puis création de l'ADEME, l'INERIS, l'IFEN (institut français de l'environnement, qui centralise les données).

**Cette période est aussi celle de l'émergence des politiques environnementales européennes** : les législations nationales sont à 80% la transposition des directives européennes. Conflits très importants avec l'aménagement des territoires (TGV), et délaissement de l'urbain et du rural. Le ministère de l'Environnement perd 3/4 de ses arbitrages devant le PM, etc. Début de rapprochement entre les DRIRE et les DIREN (mise en œuvre du new public management) et rapprochement agriculture/ environnement (projet de directions départementales du territoire). En 2005, la Charte de l'Environnement est adoptée et ajoutée au bloc de constitutionnalité : point de repère pour tous les programmes.

**Fragilités** : très peu d'attention à l'urbain et au rural.

#### 4. Après 2007

Contexte original : aux élections européennes de 2009, les Verts font + de 16%, et les enjeux environnementaux sont portés par les trois des principaux candidats à la présidentielle de 2007 (Nathalie Kosciusko-Morizet, Corinne Lepage, Nicolas Hulot). Les associations créent l'Alliance pour la planète (porte-parole : Nicolas Hulot). Sous la présidence Sarkozy : **Grenelle de l'Environnement** (deuxième fois qu'un grand programme est discuté au Parlement depuis 1989). En parallèle, la **RGPP** est mise en place avec la fusion comme mot d'ordre : « faire mieux avec moins ». **Le ministère de l'Écologie et du développement durable devient le modèle de fusion** : équipements, transports, industrie, fusionnés au ministère de l'écologie, du développement et de l'aménagement des territoires : les arbitrages souvent perdus en interministériel sont désormais internalisés au sein du même ministère. 55 000 agents au sein de ce mastodonte administratif à l'anglaise. A marche forcée, les 12 directions régionales passent à 6, avec 130 sous-directions. Au niveau régional, les DIREN fusionnent avec les DRIRE et donnent les DREAL, et les DDT apparaissent etc.

**Ce qui est frappant dans cette institutionnalisation : depuis 1988, avec seulement deux changements de politiques, les principes / les choix faits n'ont pas été globalement remis en cause.** Par ailleurs, série de textes renforcés, parfois problématiques : Notre Dame des Landes, Sivens, pesticides, huiles de palme, TGV Lyon-Turin, etc. Beaucoup de ces points ne sont pas réglés. Choix de cette époque : pas remis en cause par les gouvernements ultérieurs.

#### 5. Conclusions

Malgré l'engouement au verdissement (cf. campagne municipale), **les Français n'ont pas comme priorité l'enjeu environnemental** (entre la 6ème et 7ème place selon les sondages IFOP). Les choses changent doucement depuis que l'on parle de changement climatique.

Depuis 1971, la **part des budgets liés à l'environnement** dans le budget national n'a presque pas augmenté : 0,03 en 1971 à 0,2% aujourd'hui.

**« La force des faibles »** : les acteurs impliqués ont toujours eu conscience de leur place dans l'action publique, de leur faiblesse budgétaire. Du coup, ce ministère a été poussé à l'innovation dans un contexte de peu de moyens. Le ministère de l'environnement a été pendant 40 ans un laboratoire d'innovation en matière d'administration publique (concertation) et de compétence technique.

**Persistence des logiques de corps** pendant toutes ces périodes. Beaucoup de choix faits s'expliquant par les logiques de corps.

Mais **perte de connaissance technique** : un morceau de l'appareil d'Etat s'est désengagé très récemment.

## SOUTENABILITE ET GESTION DE CRISE

**Lydie Cabane**

### 1. Crise et gestion de crise : quels enjeux ? Comment s'articule-t-elle avec la refonte de l'action publique ?

**Définition de la crise** : rupture dans le fonctionnement normal d'une organisation ou de la société, résultant d'un événement soudain et brutal, qui porte une menace grave sur leur stabilité voire sur leur existence même. Elle appelle une réaction urgente (déf. gouvernement français). La gestion de crise questionne les limites de la soutenabilité.

**Les enjeux** : exception/normalisation (gestion de crise) ; faire face : préparation ; gestion de crise et crise climatique : soutenabilité.

En sciences sociales, il y a plusieurs façons de percevoir la notion de crise :

- **Caractérisation par l'urgence** : les crises sont en réalité des continuums, qui s'inscrivent dans une temporalité de l'action publique. Le fait de penser la crise uniquement comme un agent exogène coupe la crise de ses raisons, des processus et de ce qui la nourrit. Ex : COVID19 : pas simplement la contamination par les chiroptères, mais influence de la mondialisation.
- **L'incertitude** : résulte du caractère soudain et inattendu de la menace, et de son imprévisibilité.
- **La menace sur les valeurs** : essentielle dans l'articulation crise - Etat. Les crises sont un observatoire privilégié des valeurs sociales culturelles, financières, etc. Dans la crise du COVID19, il y a une tension entre protection des populations et protection des activités économiques. L'idée que la vie humaine domine, mais l'Etat protège un certain nombre d'activités économiques essentielles. La crise est un révélateur de ces valeurs.

Selon Roitman et Koselleck, la crise est une déviation / perturbation du cours supposé normal des choses. Dès lors, le « normal » et le routinier sont souvent mythifiés mais rarement définis, ce qui pose deux types de problèmes :

- Pour l'Etat, sa stabilité voire son existence même. Moment critique requérant une décision ou l'intervention d'une autorité ;
- Laisse supposer qu'un retour à la normale est possible : en matière environnementale en particulier, c'est un leurre qui pose problème dans la gestion de la crise.

#### Ensemble des processus concernés

La crise (du grec krisis) correspond à un moment requérant une décision ou une intervention (Schmitt, Gilbert). La crise est le moment où l'Etat intervient : passage à l'autorité supérieure. Or, une crise n'existe pas par elle-même, elle procède aussi du jeu d'acteurs, d'interactions entre titulaires de différentes légitimités. Ex : aux USA, les déclarations de catastrophes naturelles augmentent les années d'élection présidentielle.

La gestion de crise est l'ensemble des processus et des moyens mis en œuvre pour en atténuer les conséquences.

Avec deux conceptions :

- Le moment de l'urgence (temps de la réponse, firefighting)
- Le cycle d'actions entourant l'événement : atténuation / réponse / réhabilitation / préparation. Ces actions se recouvrent les unes et les autres et s'apparentent plus à des moyens de politique publique.

Pour Lydie Cabannes, la gestion de crise est le déploiement d'acteurs, d'organisations et d'instruments spécifiques (cellule de crise, protection civile, activation des plans de gestion de catastrophe, etc.). Ces dispositifs de gestion de crise sont aujourd'hui omniprésents, que ce soit dans l'Etat ou au niveau européen. La crise est aussi un « moment politique » qui constitue l'affirmation du pouvoir : prise de décision et définition de ce qui est exceptionnel.

## 2. Gestion de crise et transformation de l'Etat : de l'exception à la normalisation

**Le point de départ de la gestion de crise est l'obligation faite à l'Etat d'assurer la sécurité** : « l'Etat doit pouvoir réagir et prendre les mesures nécessaires au cas où la vie de la population ou le fonctionnement régulier de la vie institutionnelle, économique ou sociale du pays seraient mis en cause » (doc. gouvernement français).

Référence à M. Foucauld : « Sécurité, territoires et population ». Selon Michel Foucauld, l'Etat gère d'abord les crises pour assurer la continuité du capitalisme, ce qui justifie son existence aux yeux de la population.

Cette sécurité peut être interprétée de deux façons :

- **Exception, état d'urgence et pouvoir souverain.** (C. Schmitt : état d'urgence et pouvoir souverain) : ce qui fait la capacité du souverain, c'est sa capacité à résoudre les situations exceptionnelles et à définir des exceptions à la règle.
- **Protection des populations** : première visite « compassionnelle » de Napoléon III à Lyon lors des crues du Rhône en 1856 : participe de la construction de l'Etat-providence, qui contribue à l'extension des capacités de l'Etat à protéger les populations contre un certain nombre d'aléas de la vie. Il en va de même aux USA, où l'état fédéral se constitue Etat-providence, avant les lois de protection sociale de Roosevelt. Le régime CATNAT (assurance catastrophes naturelles) en est une traduction aujourd'hui.

### Diffusion, institutionnalisation et normalisation de la gestion de crise.

On sort progressivement de l'exception. La crise se normalise. Les dispositifs de gestion de crise sont omniprésents et se multiplient à tous les niveaux de l'action publique ; les instruments existent, ils permettent de nommer des problèmes. Par plusieurs leviers :

- Formalisation et bureaucratisation (ORSEC, NOVI, TMD, PPI, plans blancs, plans inondations, cyclones, etc.). En 2005 et 2006, réforme des plans ORSEC (organisation de la réponse de sécurité civile) : création d'organisations spécifiques, pour gérer et faire vivre ces plans. On crée également des professionnels de la gestion de crise. On retrouve cela dans le privé : business continuity.
- Diffusion et institutionnalisation : la gestion de crise se diffuse dans tous les domaines d'action publique (crises bancaires, catastrophes naturelles, environnement, social, énergie, sécurité) et à tous les niveaux (du local aux organisations internationales telles qu'ONU ou UE).

**Extension du domaine de l'Etat en la matière ?** Depuis les attentats, on associe cette exception à celle de l'état de droit des démocraties occidentales. Selon L. Cabannes, il s'agit plutôt d'un spectre d'urgences, assez éloignée des pouvoirs d'exception. Pour qu'il y ait urgence déclenchant des pouvoirs exorbitants, il faut qu'elle menace directement la stabilité de l'Etat. Les crises sont un moment de déssectorisation. Avec la gestion de crise, on referme les options.

---

### 3. Crises et limites de l'Etat

**Toutes les réformes de l'Etat et de l'action publique tiennent en deux points essentiels : elles font suite aux scandales qui ont révélé les faillites institutionnelles** (amiante, vache folle, etc). Entraînant une nouvelle gouvernance et une redéfinition des limites de l'Etat Or, les crises focalisent le moment et limitent elles-mêmes les enseignements sur leurs causes profondes : la réponse masque la cause.

### 4. Faire face aux crises : la préparation en question

**Comment faire face à l'imprévisible ?** Elaboration de scénarii, qui ont émergé pendant la guerre froide (préparation aux attaques nucléaires), et qui ont été généralisés pour les catastrophes naturelles. Méthode typique de la préparation.

**Le risque est ce qui relève du calculable.** On se base sur un ensemble de faits connus, passés, pour anticiper la fréquence ou la gravité de tel ou tel événement. Le but est d'identifier les vulnérabilités pour répondre à des déclinaisons sectorielles de la menace globale. Ces scénarii sont génériques : ils peuvent se décliner dans plusieurs domaines.

**Par définition, la crise est incertaine. Une préparation parfaite et complète relève de l'impossible.** D'autre part, la préparation ne vise pas spécifiquement à éviter la crise. La préparation est limitée car centrée sur les crises, sur le désordre et les perturbations, pour les atténuer et non les éviter. On se focalise sur l'atténuation (gestion des conséquences) parfois au détriment de l'évitement des problèmes. Or, le fait de se focaliser sur tel ou tel aspect de la crise rend invisibles d'autres aspects ou conséquences.

**Il faut distinguer risques et catastrophes :**

- Les risques sont récurrents, prévisibles, limités, correspondent à un danger externe, gérable, auquel on peut affecter une probabilité. La gestion de crise dans ce cas est centrée sur la préparation ;
- Pour les catastrophes, on est dans le domaine de l'incalculable, avec une catastrophe certaine mais une incertitude sur les conséquences, le narratif est spéculatif. L'objectif est d'évaluer les vulnérabilités et de les atténuer. On peut gérer l'alerte, la vigilance et les interventions spécifiques, mais la préparation est impossible.

### 5. Gestion de crise et climatique : vers des transitions critiques

**La gestion de crise va-t-elle permettre d'éviter l'insoutenable ?** Peut-on l'éviter ? Traditionnellement, on cherche à réduire le risque (construction de digues, etc). La réponse de l'Etat à cette inévitabilité des crises est la résilience : capacité de résistance d'un système face à une perturbation ou un événement dangereux.

**Emergence de la résilience comme concept opératoire.** La résilience génère beaucoup de débats en sciences sociales : faut-il se préparer à faire face ou se préparer à changer ?

#### Débats

Deux postures existent : une 1<sup>ère</sup> où les frontières restent affirmées entre **prévention des risques / gestion de crise**, une seconde où les travaux hybrident les 2 champs d'intervention.

Peut-on encore parler de « **l'Etat stratège** » ?

## TRANSITION – TRANSFORMATION : L'ARTICULATION DIFFICILE MAIS ESSENTIELLE ENTRE L'ÉTAT ET LES ECHELONS LOCAUX

### Pierre Chedal Anglay, Ville de Paris

VdP : Plan climat et université du climat ciblent la jeunesse avec un objectif de neutralité carbone à 2050 et de 100 % d'EnR à l'échelle de la Métropole du Grand Paris (dans le cadre du plan climat air énergie à l'échelle MGP)

Pluralité / superposition des plans : Paris Pluie, Paris alimentation durable, santé – environnement... Ils postulent une solidarité entre les territoires mais sont-ils cohérents entre eux ?

### Bettina Laville – Conseillère d'Etat honoraire

Présidente du Comité 21, ex-dircab de Brice Lalonde, conseillère de Pierre Bérégovoy, Lionel Jospin, François Mitterrand. Responsable des conférences de Rio, Kyoto et Johannesburg. Dernier ouvrage « *L'adaptation au changement climatique, une question de sociétés* », CNRS, 2017.

#### 1. Introduction

Parler Etat et collectivités locales / climat. **Le concept de climat est en vogue depuis 30 ans (Convention Climat) mais n'a pas pour autant pénétré l'administration de manière spécifique (il n'y a pas d'administration chargée du climat).** La conférence de Rio en 1992 a sensibilisé les responsables administratifs, territoriaux et la population. Les Agendas 21 ont eu un réel impact auprès des collectivités territoriales : document d'ensemble qui porte le DD, et pas seulement un plan climat / santé / citoyen. Correspondait au concept de DD : citoyenneté, conciliation développement économique, social et environnemental, destiné aux jeunes générations.

**La « Stratégie nationale de DD »** lancée par Corinne Lepage est la traduction des Agendas 21 au niveau de l'Etat, mais freinée ensuite par Alain Juppé. Le rapport n'est jamais paru officiellement. Les deuxième et troisième SNDD ont ensuite été faits jusqu'au Grenelle de l'Environnement. Il n'y en a pas eu après, remplacées par les plans (climat, bas carbone). En revanche, en septembre 2019, ont été arbitrés au niveau international les **Objectifs de DD (ODD)**, nés à la conférence d'Abu Dhabi en 2014, arbitrés au niveau international en 2015. Certains pays ont décliné ces ODD de manière très forte, surtout dans le Nord de l'Europe, en Italie et au Costa Rica. La France est consciente d'avoir décliné des ODD de petite envergure. Or c'est le seul document global au niveau de la stratégie nationale.

**Dès lors, faut-il conserver le terme « DD », très critiqué, et de plus en plus remplacé par le terme « transition », voire « transformation »** (Comité 21 : « *La grande transformation, freins et leviers* ») ?

Il y a deux écoles de pensée à ce sujet :

- Ceux qui pensent que le mot « DD » a tué les ruptures, en conciliant développement et durabilité. Selon ses détracteurs, le mot « DD » a consacré l'idée du développement économique aux dépens de l'environnement.
- Ceux qui défendent le mot « DD » pensent que même si l'appellation change, l'idéologie globale ne changera pas. Ex : en 2008, le Comité 21 a écrit sur la crise financière de 2008, en répertoriant les « plus jamais ça », et a observé une réforme prudentielle bancaire majeure, mais sur le plan du changement de modèle il ne s'est rien passé. Sur le réchauffement climatique, la prise de conscience ne vient pas des décideurs publics. Elle vient d'une plus grande conscience des citoyens, qui influent sur les décideurs publics. Les municipales vont être faussées par le COVID19, on ne pourra pas interpréter les résultats.

Lorsqu'il y a une crise, **on n'invoque plus le DD, mais le système mondial**, le libéralisme, etc. Le concept DD n'est plus sauveur, sauf dans les PVD. Or le concept veut dire la même chose partout, c'est un des derniers langages communs. C'est

---

pourquoi les ODD, s'ils étaient bien déclinés par pays, régions mondiales et collectivités, pourraient être la face lumineuse de la mondialisation.

**Quel concept pourrait remplacer le « DD » ?** Les termes « transition » et « transformation » désignent un passage d'un état à l'autre : ils sont les modes d'action du « DD ». Glenn Albrecht, un philosophe australien, pense qu'il faut inventer des mots nouveaux... ce qui ferait perdre beaucoup de temps à l'action.

## 2. Existe-t-il une administration du climat en France ?

### L'administration n'est pas du tout à la hauteur des défis climatiques.

Le sujet n'a pas pénétré l'administration de manière spécifique, ni le DD d'ailleurs, sauf avec la création récente du Conseil de Défense Ecologique (CDE) en 2019 (reprend une idée de N. Hulot, qui voulait à la base un Vice-PM chargé du DD). « Écarter la taxe carbone serait un crime contre l'environnement ».

Les problèmes environnementaux n'appartiennent pas au MTES (Ministère de l'Écologie renommé Ministère de la Transition Ecologique et Solidaire), ils sont croisés. Le CDE a vocation à traiter au plus haut niveau de l'Etat, au niveau présidentiel, dans une logique interministérielle et pluridisciplinaire, les problématiques environnementales en les mettant comme filtre de toute politique publique. D'ailleurs, Bettina Laville observe que tous les derniers Présidents sont devenus souvent plus écologistes que leur gouvernement : Chirac (« *Our house is burning* »), Sarkozy (Grenelle de l'Environnement), Hollande (Accords de Paris), Macron (CDE).

### L'administration ne suit pas.

La grande réforme du MTES, voulue par tout le monde, a été une bêtise. La réforme Borloo liant environnement et équipement a étouffé l'environnement sous les problèmes d'infrastructures. Les ingénieurs des Mines et des Ponts ont continué leur volonté de construction. L'administration n'est pas imprégnée de DD, ou alors surtout par son pilier économique, plus qu'environnemental et social. En réalité, au sein de même de l'administration, on a des bureaux conflictuels. Avant, les arbitrages étaient réglés par Matignon, voire par le PM. L'internalisation des arbitrages rend la manœuvre compliquée, car ce qui sort du MTES est déjà tiède. Le Ministre DD porte le compromis, pas la rupture.

### L'inadéquation entre le risque climatique encouru et son administration

La direction des risques du MTES et celle du climat sont dissociées. Au MTES, le plan national d'adaptation au changement climatique est réalisé par trois fonctionnaires de la direction des risques, aucun issu de la direction du climat. Une des propositions du Comité 21 est de créer un vrai service de l'adaptation au changement climatique. La protection civile de la DGSCG (ministère de l'Intérieur) compte seulement 5 ETP sur 860 dédiés au risque climatique.

Besoin d'un grand service de l'administration climatique. Nos institutions ne sont pas du tout préparées aux événements à venir : grandes épidémies, désastres climatiques...

## 3. Et les territoires ?

### La complexité demandée aux collectivités territoriales (plans) casse le dynamisme par une lourdeur exagérée.

Complexité de ce qu'on demande aux collectivités locales => Difficultés des arbitrages territoriaux. Le Comité 21 plaide pour que la future loi 3D devienne 5D (avec DD). De plus, les ODD ont fait l'objet d'un « guide pratique de la territorialisation des ODD », qui croise les ODD avec l'ensemble des plans et schémas obligatoires (cohérence transverse). Permet de faire les croisements nécessaires pour les politiques publiques locales

#### 4. Débats

**On a besoin de revoir l'ensemble de nos institutions locales et nationales à l'aune de la situation de la planète :** que devrait-être un gouvernement en 2030 ? Comment administre-t-on un pays dans un contexte de crise planétaire, face aux risques et à leur imprévisibilité ? Malgré une conscience des gouvernants, les administrations ne sont pas en ordre de marche face à ces risques : ils nécessitent une réforme en profondeur des institutions, voire de la Constitution à l'aune des risques ? Vers la constitution de « sociétés de bien commun »

Le grand Paris, c'est un projet anti DD qui consacre l'étalement urbain même s'il met en place des infrastructures de transports.

**La convention citoyenne pour le climat :** attention à ses propositions car elle n'a qu'une légitimité décrétée, c'est une légitimité parmi d'autres expérimentations qui doivent venir des citoyens eux-mêmes. Cette expérimentation doit rester une brique dans le renouvellement mais ne doit pas saper fonder la légitimité de la démocratie représentative. Controverse avec Thierry Pech sur ce point. La critique de la démocratie représentative ne doit pas la délégitimer.

**Le contrat plutôt que la contrainte ?** Ne suffit pas toujours, il va falloir réguler et interdire.

**Concernant les services déconcentrés.** Les Préfets, coordinateurs locaux, n'ont pas assez de culture environnementale.

## LA METROPOLE RENNAISE A-T-ELLE ENTAME SA TRANSITION ?

**Gaëlle Andro –1ere adjointe au Maire de Rennes, Vice-Présidente de la Métropole (43 communes) chargée du développement économique et des finances**

### 1. Rennes Métropole

460.000 habitants, + 5/6.000 par an. Métropole énergique et à dynamique partagée avec les territoires limitrophes. Stabilité politique (majorité socialiste depuis 1977), contexte conjoncturel (lieu d'accueil de la LGV) qui a amenée RM à porter ces 10 dernières années une ambitieuse politique d'attractivité (nouvelle gare, deuxième ligne de métro, centre de congrès, etc.).

Cependant, Gaëlle Andro ressent une division de l'opinion entre ceux qui perçoivent la métropolisation comme le fruit d'une concentration de richesses, vectrice d'inégalités, et énergivore, et ceux qui considèrent la métropolisation comme un levier de transition, avec un enjeu de soutenabilité et d'inclusivité. Ce débat n'est pas frontal, mais sous-jacent.

### 2. Est-ce que la Métropole peut opérer la transition ?

**Le panier des compétences offert par les lois Maptam et Notre représentent une opportunité sans précédent :** les métropoles ont les moyens d'activer les leviers, mais sous certaines conditions :

- Un préalable : les compétences ont été absorbées « en silo », et elles ont été organisées de manière assez classique. L'enjeu de ces élections est de repenser la gouvernance des métropoles à travers la transition. Les métropoles qui réussiront à **faire cette transversalité** dans les délégations d'élus et l'organisation des services seront celles qui réussiront un développement à long terme et opéreront les transversalités ;
- Des conditions : il faut assurer une certaine **stabilité institutionnelle** et des compétences d'une part (on fait avec ce qu'on a), **lever l'encadrement très fort des budgets locaux** (attention aux « verrou budgétaire » : normes nationales et supra-nationales-UE) d'autre part, et enfin établir un lien Europe-Métropoles de manière plus forte mais

surtout s'interroger sur les conditions d'une politique démocratique – élections business as usual ou post-climatiques ?

## Enjeu des élections municipales

Attention au « Business as usual ». Selon Gaëlle Andro, les discours ne sont pas à la hauteur du moment. Les élections crantent encore plus la dépolitisation de la vie politique locale (baisse de l'affiliation traditionnelle, listes citoyennes, exacerbation des particularismes locaux etc.). Ce qui est paradoxal, c'est que le résultat très incertain de ces élections va avoir un impact très fort sur l'action publique nationale.

Crise d'un **modèle d'accueil** : migrations. La solution à la crise écologique est-elle de ne pas croître ?

**Attention à la « transition écologique »** : c'est un courant de pensée dans lequel la solution est technologique (électrification des transports) et aux mains d'acteurs privés (5G).

La ville-centre est un modèle déformant identitaire qui devrait reposer sur le triptyque contractualisation/ maîtrise /équilibre... mais fait face à 2 hiatus : exciter le particularisme communal alors que la solution est dans la solidarité des territoires et d'autre part les politiques de transition ne doivent pas être conçues sur le mode de l'exemplarité des politiques municipales mais dans une logique d'entraînement des démarches.

Attention aux **règles** : moins disant est souvent aussi le moins disant écologique dans les marchés publics.

## Conclusions

**Attention : l'action des collectivités locales ne peut pas être l'alpha et l'oméga.** L'échelon national doit aussi tenir ses objectifs. Il y a un risque à survaloriser l'échelon local.

**Bilan des expériences de démocratie participative** : on n'a pas une amélioration du débat public politique local. Plutôt un « cataplasme réciproque ». Même si cela permet une meilleure prise de conscience, et des espaces d'échanges et de confrontation.

**Question posée** : témoignage de la vision chez les élus de ce que doit être la **transversalité** évoquée. Devient une sorte d'injonction. Mais cela dépend de choix faits par les élus. Où cela doit-il se passer ? Du rapport de force ou du débat apaisé ? Ensuite, les services doivent suivre. **Réponse** : **il n'existe pas un modèle d'organisation de la transversalité.** Il faut plutôt apprendre à piloter la transition. Rejoint Eloi Laurent sur la nécessité de s'outiller en indicateurs. Nécessité également d'être inventifs dans les modes de faire (ex : marchés publics, construire du bien commun avec le privé...).

**Appréciation personnelle** : **Beaucoup des débats essentiels qui devraient avoir lieu de manière plus large se font et se tranchent à l'échelle locale** (ex : installation de la 5G, accueil des migrants et hospitalité...) mais plus à l'échelle nationale car les institutions nationales avalisent tout ce qui permet de faire perdurer le modèle actuel pour éviter l'extrême polarisation des débats. Les élus locaux portent désormais une lourde responsabilité

## LA STRATEGIE DE RESILIENCE DE LA VILLE DE PARIS

### Sébastien Maire – Délégué général à la résilience et à la transition de la Ville de Paris

#### 1. Précisions préalables

**Organisation** : un rattachement au Secrétariat Général, équivalent d'une Direction générale des services, pour une action transversale.

**Définition de la résilience** : sur la base de la démarche 100 villes résilientes (avec désignation de Chief Resilience Officer) « capacité des personnes, communautés, institutions, entreprises et systèmes au sein d'un territoire à survivre, s'adapter et se développer, indépendamment des chocs majeurs et en réduisant le stress chronique auxquels ils sont et pourront être confrontés ».

Nous ne sommes pas que sur des sujets environnementaux, interdépendances. Une vision du territoire comme un « système de systèmes interconnectés » (système économique, système social, etc.).

Rappel de la devise de la Ville de Paris : « fluctuat nec mergitur » (Il est battu par les flots, mais ne sombre pas, où « il » évoque un bateau).

## 2. Enjeux prioritaires de résilience

### Mobilisation des parties prenantes pour leur définition (qui s'éloigne d'une conception techniciste) :

- Inégalités sociales, exclusion, solidarités : corrélation entre degré de cohésion sociale et nombre de morts lors de catastrophes (ex. tsunami sur les zones côtières du Japon). L'affaiblissement des corps intermédiaires (syndicats, groupes religieux, etc.) se répercute sur l'institution en place : police, SP, hôpitaux, services sociaux, ...
- Atténuation et adaptation au réchauffement climatique. Sans rogner sur l'atténuation, rattraper le retard en matière d'adaptation. Ex : enjeu énorme de la réhabilitation du bâti, à penser dans un contexte de réchauffement climatique et de canicules.
- Inondation et ressource en eau => Etude en cours sur les étiages chroniques et leurs conséquences
- Pollution de l'air (6.500 morts dans le Grand Paris, 48.000 en France chaque année) ;
- Attentats terroristes et sécurité
- Gouvernance : échelles, interdépendance, gestion du temps court / temps long.

## 3. Les qualités d'un système résilient

**Quels leviers pour un système résilient ? Quelle modélisation des risques ?** Identification des effets-cascade d'une grande crue de la Seine sur l'ensemble des réseaux qui ont tous été pensés indépendamment les uns des autres. Ex : réseau chauffage urbain menacé par une crue, impact sur 78 000 lits d'hôpitaux situés au-delà de la zone de risque.

**Plusieurs impératifs** : un euro public doit servir plusieurs objectifs thématiques. Nécessaire interdépendance des politiques municipales. Une stratégie qui s'articule et s'appuie sur différents plans existants (« irriguer le mainstream de l'action publique », « pas d'action flagship »), Paris doit s'appuyer sur les habitants, changer les fondements de la fabrique de la ville, nouvelle gouvernance...

## 4. Quelques exemples

Action 1 : **mobiliser un réseau de citoyens solidaires** pour renforcer la résilience face à un choc, comme au quotidien -> programme « Les Volontaires de Paris » sous plusieurs formes (santé, solidarité, sport, environnement).

Action 2 : **déployer un large dispositif de formation** aux gestes qui sauvent et aux comportements à adopter face aux risques par la pédagogie et l'exercice ludique. Les outils réglementaires ne répondent pas à l'obligation de résultat (exemple du DICRIM - document d'information contre les risques majeurs, consulté 600 fois sur internet sur une population de 2,2 millions d'habitants, dont 400 en interne Mairie de Paris). La ville de San Francisco prépare ses habitants à survivre tous seuls

chez eux pendant les 72 premières heures en cas de catastrophe majeure, pour laisser les services publics se concentrer sur les vraies urgences.

Action 3 : systématiser les installations temporaires à la petite échelle avec les habitants. **Urbanisme tactique comme source d'efficacité.**

Action 4 : transformer les cours d'écoles en « oasis ». **Utiliser l'existant plutôt que de faire des choses nouvelles.**

Action 5 : expérimentation **3 quartiers résilients sur 3 quartiers Politique de la Ville** => Est-ce que la force publique réussit à s'insérer dans la vraie vie ? Est-ce que les habitants laissent le système municipal s'insérer dans la vraie vie ? **Sortir de la volonté réparatrice**

Action 6 : un schéma de la **commande publique responsable**. Commande publique = 1 levier fort, vecteur de l'accompagnement des transitions

Action 7 : fort développement du **télétravail**

Action 8 : rien ne peut se penser uniquement à l'échelle de Paris intra-muros => **Coopérations inter-territoriales indispensables**

...

**Privilégier les actions rapides.** Si les expérimentations fonctionnent, passer le plus vite possible à une plus grande échelle.

## CLIMAT ET DEMOCRATIE SE SAUVERONT ENSEMBLE

### Thierry Pech - directeur de Terra Nova, directeur de la gouvernance de la Convention citoyenne pour le climat

#### 1. Introduction

« Qu'est qu'un dromadaire ? C'est un cheval dessiné par une commission » (Clémenceau).

Octobre 2013 : Bonnets rouges + Gilets Jaunes. Ces 2 mouvements ont en commun de s'attaquer à 2 réformes qui emportaient consensus chez les élus et techniciens. **Notre modèle politique est inefficace pour construire du partage sur des sujets clivants.** Le consensus existant sur le diagnostic (cf. étude d'opinion) ne réussit pas à perdurer au stade des orientations et de l'action. Le modèle de la démocratie représentative classique ne suffit plus pour construire ce consensus.

**Le climat nous met face à un paradoxe collectif** : la conscience du péril ne cesse de croître, mais aucun consensus ne se dessine sur les actions collectives et individuelles à entreprendre.

**Le pari de la Convention citoyenne pour le climat (CCC)** : si seulement 150 personnes, dans leur diversité, parviennent à se mettre d'accord, alors la direction qu'elles nous indiquent devraient recueillir le consensus global et les propositions pourraient rencontrer l'approbation de la population française. L'idée est de déceler, dans un échantillon de population représentatif au sens descriptif du terme, un accord pour l'action. La CCC est née en avril 2019, à l'issue du grand débat, pour travailler sur la transition écologique. Le comité de gouvernance est constitué le 2 juillet. Elle naît d'un exemple irlandais (99 « sages » tirés au sort). Depuis, une CCC a été créée à Birmingham, en Ecosse, en Espagne, en Allemagne, au Danemark...

**Mandat de la CCC totalement inédit : faire des propositions de nature normative (pré-légiférer)**, dans un esprit de justice sociale. Passer par la voie législative ou référendaire. La transition climatique ne peut pas être autre chose qu'une transition sociale. La CCC doit également se prononcer sur la manière dont leur proposition doit être amenée sur la voie

normative : référendaire ou réglementaire/législative. Objectif : -40% de GES en 2030 par rapport à 2010 dans un esprit de justice sociale.

Promesse : transmission sans filtre.

## 2. Aspects pratiques sur la convention citoyenne pour le climat

**Comment est construit le panel ?** Des machines ont généré 250 000 numéros de téléphone à 10 chiffres, puis les numéros ont été appelés pour trouver 150 volontaires. Sur 100 personnes à qui tout le processus a été exposé, 35 ont dit « oui » tout de suite, 35 ont dit « non », et 35 % ont dit « oui mais il faut que je m'organise ». Au total, 70% ont manifesté un intérêt. C'est un indicateur assez fort de l'appétence pour ce type d'exercice. Grande disponibilité des publics les plus jeunes. Pour la sélection, cinq critères ont été retenus : âge, sexe, niveau de formation, origine territoriale, CSP au sens large.

« **Formation** » : communiquer un socle d'infos incontestables sur le réchauffement climatique et ce qu'on a fait jusqu'à aujourd'hui. En question : le niveau de technicité de ce qui est demandé.

« **L'expert crédible** » : les experts sont écoutés s'ils ne se présentent pas comme des professeurs devant des élèves... Nécessité de la modestie et de l'écoute. Fact checking alimenté par un réseau de chercheurs Sorbonne, IEP, Sciences Po, ont une vingtaine d'astreinte à chaque session de la formation, pour collecter les questions et apporter les réponses aux panélistes. 140 intervenants extérieurs.

**La courbe d'apprentissage** des citoyens est spectaculaire, avec une forte implication entre les sessions et une montée en compétence au fur et à mesure. Cinq GT ont été instaurés, correspondant à autant de champs thématiques : se loger / se nourrir / se déplacer / consommer / produire et travailler.

**La variation des opinions** : le pari de ce type de méthode est qu'elle peut permettre d'opérer des changements d'opinion par la délibération. Cf. le « Flux d'émotions » : la recherche de liens et de fraternité a trouvé là une traduction. « Construire les nouveaux ronds-points de la délibération représentative ».

## 3. Conclusion

En conclusion, même si les résultats ne peuvent pas encore être rendus publics, il y probablement **beaucoup à faire au niveau local en s'inspirant de la CCC**. Beaucoup des sujets de la Convention rejoignent les compétences locales des collectivités.

Question concernant le pari de la Convention : **celui de la pertinence des propositions à l'échelle nationale à partir de la représentativité des citoyens tirés au sort, sans qu'il y ait le même apprentissage collectif** => Risque d'un écart et d'un fossé entre les propositions qui vont être faites et la capacité de la population nationale à se les approprier ? Qu'est-il prévu à ce sujet ? Quelques semaines après la présentation des résultats : il va falloir que le débat prenne. Le débat dans les murs doit créer un débat hors les murs.

## ENJEUX DE LA PARTICIPATION CITOYENNE

**Frédéric Gilli, Docteur en économie, chercheur associé à Sciences Po, Agence Grand Public**

### 1. Témoignage

**Recherche de solutions par la pratique, sur le terrain : comment on fait pour recréer des espaces dans les territoires, dans les associations, dans les entreprises pour débattre et éprouver un rapport différent à la décision ?**

**Comment construit-on de véritables rond points de la participation à la démocratie ?**

La **démocratie représentative** est aussi une affaire d'entreprise, dans le sens où elle fonctionne sur la loi de l'offre et de la demande politique. Idem pour la **démocratie participative**, qui est souvent captée par quelques stentors sans légitimité. Ce n'est pas le problème de la Vème République, car les mêmes symptômes apparaissent en Angleterre, en Allemagne, aux USA. Il y a une mise à distance dans la façon dont les gens peuvent se saisir de leur vie. **Le peuple et le pouvoir sont tous deux en crise**. Quand tous les repères traditionnels disparaissent (stabilité géographique, groupes intermédiaires, etc.), comment occuper sa place ? Les « liens chauds » ne sont plus naturels. Les réseaux de solidarité ont disparu.

Donc, le pouvoir est évanescent et les individus sont de plus en plus livrés à eux-mêmes. On n'a jamais pallié les déficits créés ces dernières décennies. Les logiques communautaires répondent à ce vide. La manière dont l'Etat veut occuper ce sujet présente un hiatus : **les gens ne veulent pas de leviers de cohésion nationale, mais locale, immédiate, communautaire**. Quand les partis politiques clivent sous couvert de rassemblement, ils ne jouent pas leur rôle.

Tout cela exprime le **besoin de recréer des espaces dans lesquels les gens peuvent vivre un rapport différent à la décision et au monde**. La question est de permettre aux gens de ressentir la devise de la République 2.0 en les laissant libres de parler, égaux dans la prise de parole, en ressentant un espace de fraternité. Les liens faibles ne répondent pas ; les liens forts sont communautaires.

### 2. Propositions pour la participation citoyenne :

**Fragilité actuelle du contexte dans lequel on est**. Le pouvoir (les institutions) est en crise et devient évanescent; le peuple est en crise. Les élus et les élites de ce pays ont peur des électeurs. Les « têtes d'institutions » sont toutes coupées des réalités. Importance de faire porter l'effort sur les échelles intermédiaires. Les partis politiques hystérisent et clivent en disant qu'ils vont rassembler.

**Les gens ont envie mais ils n'ont pas les lieux pour**. Créer les conditions pour que les gens se sentent libres, égaux pour parler, il faut qu'il y ait de la masse et que les gens soient convaincus de participer, pas de sujet technique, rechercher de l'utilité, préparation en amont, besoins d'évaluation. La question est : à quel moment les expérimentations remontent et font système ?

**Le pays parle à l'absence des gouvernants**. Que fait-on de la parole ?

## DEBATS DE CONCLUSION

**Remarques et questions personnelles.**

**En question : la compatibilité de la démocratie avec l'urgence écologique**. La démocratie et la nécessité urgente de préserver le climat se contredisent-elles ?

**Passer de l'état d'urgence climatique à l'intérêt général climatique ?** Ce dernier est à démontrer, pas forcément de manière rationnelle mais aussi par l'expérience.

**Contexte :** interprétation schmittienne de la souveraineté. Est souverain celui qui décide en situation exceptionnelle. Force est de constater que cette interprétation sert de cadre théorique de la gouvernance actuelle.

**Aujourd'hui, plusieurs points de vue s'opposent :**

- Ex Extinction Rébellion : « Quand une société se comporte de manière aussi immorale, la démocratie n'est plus compétente ; les actions directes apparaissent alors comme le seul recours »
- Parallèlement : lutter contre un espace d'affirmation sociale sans limite dans lequel toute régulation est vue comme une interdiction à la liberté.

**La démocratie est mise en question sur 2 aspects :**

- **Sur le comment : les modes de décision et d'action publique.** Ex : conférences de participation citoyenne évoquées par E Laurent, Convention citoyenne pour le climat...
- **Sur le quoi : le modèle de développement soutenu.** Actuellement : un modèle qui fonctionne avec un énorme coût environnemental de la croissance. Pas soutenable. Aller vers une « démocratie décarbonée » ? Implique donc de mesurer le degré de décarbonisation en cours, ce qui fixera le niveau de polarisation du débat politique.

**Pour survivre : la démocratie doit se réinventer**

On technicise les élus ; la compétence devient une valeur cardinale ; alors que ce devrait être la valeur cardinale dans une technocratie, pas dans une démocratie.

Il faut gérer une fonction d'intermédiation.

Citation des travaux d'Eric Charmes (Lyon) <https://www.metropolitiques.eu/Charmes-Eric.html>