

IHEDATE - S3 - Sciences PO

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

Des Etats, des territoires, des politiques publiques, *does climate crisis matter and how ?*

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

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.

Qui exerce le pouvoir sur les territoires : qui gouverne, qui donne une direction dans les territoires, un sens à l'action collective ? Qui met en oeuvre ? Est-ce que la crise climatique change les démocraties, les manières d'exercer la politique ? Qui gouverne quand personne ne gouverne ?

1. Imaginons 1865

L'Europe bascule : nouvelles formes urbaines (métropoles d'empires coloniaux : Londres, Paris, Vienne, Berlin...avant que le centre du monde se déplace à NY 30 ans plus tard), développement des classes ouvrières.

Seconde RI : accélération et généralisation de la métropolisation liée à l'industrie (villes industrielles : Manchester, Roubaix, Saint Etienne) + innovation énergétiques : électricité diesel...

L'Etat-nation centralisé devient la forme normale de gouvernance : 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 (passer de la Prusse à l'Allemagne : unifier l'Allemagne et gérer la classe ouvrière en les intégrant dans le projet d'Etat allemand. Pour cela, il fait une guerre -1870- d'une part, et développe des mesures sociales spécifiques pour les ouvriers : conditions de travail, santé, assurance-maladie...).

On change donc de monde, et ces changements vont structurer le XXème siècle. Nous pourrions être aujourd'hui dans une période de même type :

- on parle de 4ème RI (biotech, start-ups, nanotech, internet),

- dénationalisation de l'autorité politique : remise en cause du modèle d'organisation classique de l'Etat,
- globalisation et financiarisation, transformation des territoires (*hedge funds* : Paris est passé devant Londres en matière d'investissement immobilier). Le plus gros *hedge fund* (Blackrock) a décidé d'investir 5% de ses actifs dans l'immobilier,
- période de migrations, aggravée par le phénomène climatique,
- effets de génération forts : pas le même rapport au politique, à l'Etat...

2. Villes leaders et villes cibles

Les métropoles sont les moteurs de la transformation. En même temps elles en sont les cibles (concurrence Etats, groupes sociaux, groupes économiques...). Ces problématiques doivent être réglées, car elles vont structurer les 70 prochaines années.

Les écosystèmes sont fragiles : Australie, Californie (incendies), Miami (recyclage argent sale de l'Amérique latine, mais *hub* d'investissement immobilier, menacé par l'augmentation du niveau de la mer), Houston, construit sur un marécage (ouragan Harvey en 2017), Djakarta (une des + grandes métropoles économiques mondiales, mais montée de 4 mètres d'eau probable).

A l'inverse, crise de l'eau et sécheresse (Métropole moderne d'AFS : Capetown en 2017 : plus d'eau).

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

3. Les Etats : un ordre politique sous pression

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'UK ne sera plus jamais le même pays (nouveau référendum écossais, Londres s'isole, l'Ulster bascule...). La Belgique également avec une accélération du séparatisme flamand, ou encore la Catalogne...

Dans ce monde politique à plusieurs étages, l'autorité politique est de plus en plus *multi-level* : les niveaux de gouvernance se multiplient, le mille feuilles s'intensifie. Dans ces conditions, comment mettre en oeuvre des politiques publiques ? Les rapports de force entre villes et Etat sont de plus en plus marquées (en France moins qu'ailleurs : Milan, Barcelone, Londres).

Par ailleurs, les grandes entreprises deviennent des acteurs politiques de premier ordre : 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 ville : l'expérience se passe pour l'instant assez mal...

Dans les années 70, la pensée dominante était sur la fin des villes (faillite de NY 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 au niveau mondial ont repris massivement. On estime que les urbains seront 800.000 de plus dans les 10 ans, 3 milliards de plus dans les 30 ans...

La logique de flux engendrent des villes de 10 à 40 millions d'habitants, espacés de vides démographiques, avec quelques *hubs* de plus de 1 milliard d'habitants.

Cependant, les mégapoles commencent à perdre des habitants.

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* : nouvelle capitale du monde à 100 millions d'habitants (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 (2000 ans).

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

4. Fractures territoriales : le grand alignement ?

Est-ce que le territorial est l'alpha et l'omega de toutes les divisions ? Exemple des élections en Hongrie où Orban perd en milieu urbain et gagne dans tous les espaces (idem Trump, *Brexit*)... L'effet territoire est plus important que l'effet classe sociale : en UK, 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. Les villes sont des « escalators sociaux ». Les villes fonctionnent comme des coeurs : elles attirent des gens, et en relâchent presque autant. 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 US, sur une douzaine d'agglomérations, 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.

En France, le principal facteur de centralisation est le marché du travail des femmes (80% des cadres supérieurs sont en région parisienne). Ce qui importe, c'est la double logique de ségrégation spatiale et sociale (cf. 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 de moins de 30% dans le Nord de la France, et de 45% en région parisienne.

A part Paris et Londres, en Europe occidentale, les territoires s'articulent autour des grandes villes régionales. Exception sud pour l'Europe orientale, dont les villes s'effondrent, et pour l'Italie. On reste globalement dans un modèle très dynamique au niveau régional (pas de mégapôle). 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).

5. Un cycle de l'Etat (warfare and welfare encaging society)

Plusieurs points :

- 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

Il y a deux mécanismes puissants de construction de l'Etat :

- la guerre (Charles Tilly : « *war makes states, states make war* »)
- le commerce

Ces deux leviers ont justifié l'unicité des langues, des monnaies, de l'impôt. Vers 1865, l'Etat européen se caractérise par des frontières stables, le développement de règles juridiques, une bureaucratie centralisée et différenciée des autres forces sociales, une conception de la citoyenneté qui rattache l'individu à l'Etat, la

sécurité, la guerre, et la production de richesses, l'impôt. Ce modèle se développe au cours du XXème siècle. Le poids de la dépense publique dans le PIB en est un indicateur (de 10% en 1870 à environ 50% aujourd'hui, sauf US à 30%). L'Europe est la partie du monde qui a le plus de dépenses publiques.

Par ailleurs, 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 XVIIème siècle, puis gouverne à partir de la fin de ce siècle (apparition des traités de gouvernement, du recensement, du cadastre, des poids et mesures, etc.).

Serait-on sur une fin de cycle ? L'Etat se dilate, la société se globalise, la croissance s'arrête, on passe sur des *soft politics* et une gouvernance différenciée...

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

- frontières puissantes contre toute influence (religieuse, économique, politique),
- le développement des interdépendances entre les corps (guerres, industrie).

La centralisation est différente entre France (déconcentration) et l'UK (gouvernement à distance depuis Londres). Ces deux mécanismes ne fonctionnent plus, sous l'effet des influences extérieures. Les élites en sont une vraie preuve : 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, ce qui se ressent sur le consentement à l'impôt. L'énergie unificatrice de l'Etat s'en ressent.

Qui gouverne alors ? Plus de monnaie nationale, plus de monopole de la violence légitime, plus de frontières, système juridique interpénétré... La différenciation public-privé est de moins en moins marqué.

Pourquoi les Etats se transforment ? Plusieurs hypothèses :

- *changement d'échelle et découplage Etat/nation* : villes, régions, Europe, 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 (France endettée à 99% du PIB donc dépend des variations des taux d'intérêt et des agences de notation) ;
- *rationalisation de l'Etat* : les politiques de réforme de l'Etat deviennent des énormes mécanismes (de plus en plus d'agences d'Etat, déclin de l'Etat au niveau territorial) ;

- déclin de la politique liée à la guerre et la montée en puissance de l'Etat sécuritaire : historiquement, l'armée / la police est 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 la question sécuritaire revient force (données, innovations technologiques, etc) mais dans une logique d'investissement vers le privé.

Aujourd'hui, les Etats fonctionnent de manière de plus en plus interdépendante, et la capacité de l'Etat n'est plus réellement visible sauf en temps de crise. L'Etat est également de plus en plus concurrencé sur sa capacité d'expertise.

Qu'est-ce que le changement climatique apporte dans ce constat ? Quelle capacité de l'Etat à changer les comportements ? D'autres formes politiques apparaissent, de types « empire » : dénationalisation et remise en cause de l'Etat-nation classique. La crise climatique peut être un accélérateur de ces logiques de transformation.