



**RÉPUBLIQUE
FRANÇAISE**

*Liberté
Égalité
Fraternité*



Conseil national des politiques de lutte
contre la pauvreté et l'exclusion sociale

**Comité de pilotage « L'impact social de l'écologie :
Comment faire de la transition écologique un levier de l'inclusion sociale ? »**

COMPTE-RENDU de la 4^{ème} séance

- Quelles institutions pour gouverner une transition juste ?
 - Comment faire fonctionner l'Etat en régime climatique ?
 - De nouvelles ambitions pour les services publics ?

SUR SITE

Jeudi 10 mars 2022 de 14h00 - 17h30

Salle 2154R (Entrée par le hall 10 ou 18)
Ministère des Solidarités et de la santé
10 - 18 place des Cinq Martyrs du Lycée Buffon - Paris 75014
(Pièce d'identité à présenter à l'accueil – distanciation en vigueur)



**RÉPUBLIQUE
FRANÇAISE**

*Liberté
Égalité
Fraternité*



Conseil national des politiques de lutte
contre la pauvreté et l'exclusion sociale

La séance est ouverte à 14 h12.

Nicolas DUVOUX (Président du comité scientifique du CNLE)

Les participants sont les suivants :

Françoise FROMAGEAU (Croix-Rouge française)

Bastien CORSINI (Pas à pas 47)

Sonia BENMAA (Apprentis d'Auteuil)

Emmanuel COMBET (ADEME)

Yves MERILLON (Restos du cœur)

Ali TAMRAOUI (CASP)

Marion TANNIOU (France urbaine)

Mathieu BOLARD (Stagiaire – MASSP/DGCS)

Muriel PUCCI (Maître de conférence - Université Paris 1)

Patrick JOLIVET (ADEME)

Anaïs ROCCI (ADEME)

Cumba TOUMBOU (FAS Val de Loire)

Sylvie FOUCHÉ (FAS)

Joan CORTINAS (Maître de conférence en sociologie à l'Université de Bordeaux, Chercheur sur les politiques de transition écologique)

Maia STEMMANN (Stagiaire au CNLE)

Secrétariat général du CNLE

Delphine AUBERT (Secrétaire générale du CNLE)

Michèle LELIEVRE (Directrice scientifique du comité scientifique du CNLE)

Fatima GUEMIAH

Juliette RAMSTEIN

Invitées

Johanna BARASZ (Cheffe de projet - France-Stratégie)

Mathilde VIENNOT (Cheffe de projet - France-Stratégie)

Charlotte HALPERN (Chercheuse en science politique, Centre d'études européennes et de politique comparée de Sciences Po (Sciences Po Paris))



Quelles institutions pour gouverner une transition juste ? Comment faire fonctionner l'Etat en régime climatique ? De nouvelles ambitions pour les services publics ?

Nicolas DUVOUX : Bonjour à tous et bienvenue. Merci d'être là pour cette 4^{ème} séance du groupe de travail du CNLE sur l'impact social de l'écologie dont la thématique centrale est « comment faire de la transition un levier de l'inclusion sociale ? ». Nous sommes ravis des discussions qui se sont engagées de séance en séance et qui nous amènent à construire une culture commune, une intelligence partagée sur ces sujets. Certains d'entre nous découvrent la complexité de ce sujet et sa grande diversité, le foisonnement des problématiques liées à l'articulation entre le social et l'écologie. Nous progressons énormément grâce aux discussions.

Je tiens à rappeler que jeudi prochain se tiendra une séance de formation, organisée par Juliette Ramstein du CNLE, sur les enjeux climatiques avec le journaliste Sylvestre Huet qui nous présentera les fondamentaux des questions climatiques et leurs interactions avec les enjeux d'inégalités et de pauvreté. Nous sommes heureux de vous proposer ce moment de construction d'une culture commune sur ces sujets.

Aujourd'hui, nous avons décidé d'aborder de front la question des institutions de la transition écologique en nous intéressant au pilotage, par les pouvoirs publics, de cette grande mutation de la société. Lors des précédentes séances, nous avons saisi à quel point les enjeux étaient transversaux à tous les aspects de nos modes de vie : la manière dont on se déplace, dont on se nourrit, dont on se chauffe son logement, etc. Michèle Lelievre rappelle systématiquement à quel point ces choix de transformation des modes de vie sont contraints et donnent lieu à des arbitrages difficiles, voire impossibles pour certaines catégories de la population. Nous avons estimé qu'il fallait concentrer une partie de notre réflexion sur la dimension proprement institutionnelle.

Aujourd'hui, nous avons le plaisir d'accueillir deux interventions et trois présentatrices. La 1^{ère} sera proposée par Mathilde Viennot et Johanna Barasz de France Stratégie qui rappelleront ce qu'est cet organisme de prospective. Cet organisme a notamment conduit une grande réflexion sur la question des soutenabilités. Il nous a semblé fécond de recapitaliser sur cette base et de ne pas repartir de zéro. Il s'agit d'apprendre des démarches qui ont déjà eu lieu. Cette intervention sera suivie d'un moment de dialogue.

Ensuite, nous aurons le plaisir d'écouter Charlotte Halpern, chargée de recherche à la Fondation Nationale des Sciences Politiques, qui nous parlera de la manière dont les pouvoirs publics se sont saisis de la question écologique en termes d'organisation ministérielle, de type d'institutions, ce qui nous donnera une idée du chemin qui reste à parcourir et des modalités d'organisation pour que la société puisse mettre en route cet ensemble de transformations qui nous conduiront à diviser, de manière très forte, nos émissions de carbone à travers nos comportements et nos modes de vie.

Il est procédé à un tour de table

Nicolas DUVOUX : Je rappelle que nos séances de travail ont pour objectif un rapport du CNLE visant des propositions et préconisations assises sur des connaissances, l'enjeu de cette séance étant de comprendre comment la transition est gouvernée pour pouvoir proposer de nouvelles modalités.

Apport du séminaire soutenabilités de France Stratégie ?

Johanna BARASZ : France Stratégie est un organisme rattaché au service du Premier ministre, qui produit des analyses de politiques publiques, de la prospective et de l'évaluation. Nous sommes organisés en départements thématiques. Mathilde Viennot et moi officions au département *Sociétés et politiques sociales*. Toutes les deux sommes impliquées dans un projet au long cours de France Stratégie dénommé « soutenabilités », démarré il y a un peu plus de deux ans. Il embarque tous les départements de l'organisme et arrive à son terme. Cette séance est une de nos premières occasions d'exposer nos premiers résultats.

Aux origines de ce projet, qui a commencé un an après le pic de la crise des Gilets jaunes, il y a un constat, une conviction qui est celui d'être confronté à des défis à l'échelle de l'histoire de l'humanité, des défis inédits à affronter



de front liés à l'impérieuse nécessité de préserver l'habitabilité de la planète, ce qui implique une transformation profonde aussi bien de nos modèles de production et de consommation. La crise des Gilets jaunes était un moment de mise en lumière de ces difficultés à réconcilier la prise en compte des enjeux de transition écologique et les enjeux de justice sociale dans la conception et la conduite de l'action publique.

Le moment de départ a été immédiatement percuté par le début de la crise sanitaire quelques semaines après lancement de ce projet. Il a fallu le transformer complètement, ne serait-ce que dans ses modalités, à travers des rencontres distanciées. Cela a surtout transformé l'angle d'attaque des questionnements. Cette crise a été très rapidement révélatrice de tensions environnementales, sociales, sanitaires et démocratiques. Elle a contribué à nous convaincre de l'urgence à agir et de l'impérieuse nécessité de transformer profondément non seulement nos manières d'être, mais aussi de fabriquer de l'action publique.

Pour mener cette transformation, nous ne disposons pas d'un GPS dans lequel rentrer des coordonnées pour se laisser guider par un algorithme. Nous avons plutôt besoin d'une carte encore plus que d'une boussole, sur laquelle sont tracés les différents chemins et où les obstacles sont apparents. Nous avons la conviction de la nécessité d'une nouvelle manière de concevoir les politiques publiques autour du concept unificateur de « soutenabilité ».

Nous avons d'abord travaillé sur les concepts pour ensuite, dans un 2^e cycle de réflexion, examiner les politiques une par une sous le prisme de cette notion de soutenabilités. Il s'agissait de comprendre si cette notion était prise en compte dans la fabrique des politiques publiques et sinon pourquoi elle ne l'était pas. S'en est suivie un 3^e cycle de réflexion au cours de laquelle a été construit ce fameux référentiel.

Nous avons tiré de tout cela un constat qui se matérialise en une série de défis : la préservation de la viabilité de la planète, l'exigence d'une lutte contre les inégalités sociales (que les effets du changement climatique et des politiques mises en œuvre qui sont susceptibles de les accroître), les bouleversements démographiques, les tensions géopolitiques internationales liées à ces différents phénomènes. La difficulté est que ces défis sont interdépendants et doivent être appréhendés ensemble et de front. Nous avons essayé de comprendre pourquoi cette inertie, cette difficulté à entrer dans le dur de ces problématiques. Nous pensons que cette inertie tient en partie à ce que les leviers traditionnels des politiques publiques (dette, croissance, prélèvements obligatoires, la réglementation) sont en partie impuissants à dénouer des « conflits de soutenabilités ». S'agissant de la croissance, on voit bien le conflit puisqu'on ne sait pas financer notre modèle social sans elle. Or, d'une part elle ralentit depuis de nombreuses années dans l'ensemble du monde occidental. Surtout, la relancer à tout prix ne résoudrait pas le problème, car elle fait elle-même partie du problème à régler. En effet, plus de croissance, c'est plus de consommation de ressources raréfiées, des pressions environnementales accrues alors que certaines limites planétaires sont en passe d'être atteintes ou le sont déjà.

Face à cette situation, on a pensé découpler : faire de la croissance sans émission de CO₂ ou sans pression excessive sur les ressources. Cette solution est toutefois confrontée à un certain nombre de limites, car les innovations sont lentes et ne sont pas prêtes à transformer radicalement nos émissions. De plus, avant qu'elles émergent réellement, l'accumulation de gaz à effet de serre se poursuit. De plus, la question du découplage vis-à-vis des ressources est difficile à imaginer. Les innovations vertes consomment de la ressource.

L'autre option est de changer de modèle de développement et de progrès pour privilégier la préservation, l'accroissement de notre bien-être au sens large, s'engager dans la voie d'une certaine forme de sobriété. Là encore, de telles transformations seront génératrices de tensions, de conflits de soutenabilité ne serait-ce qu'autour de la façon dont on débattrait ensemble de la manière de prioriser nos besoins individuels et collectifs, la manière de garantir l'équité et la justice dans la répartition des effets de sobriété. Surtout la manière de procéder de la sorte dans un contexte de grande défiance démocratique. L'autre insoutenabilité est celle de la crise démocratique que nous traversons au moment même où on aurait besoin d'une mobilisation du corps social qu'on est bien incapable de construire. Cette crise de la démocratie est analysée comme une crise de la souveraineté, au sens du pouvoir d'agir et de décider du peuple, mais aussi en termes d'indépendance nationale. Le sentiment dans la population française a trait à une restriction de cette souveraineté, d'une faible marge de manœuvre de l'État, entre d'un côté la globalisation et la construction européenne, mais aussi les engagements internationaux sur les questions climatiques. À l'autre bout de l'échelle se trouve la territorialisation d'un grand nombre de compétences, notamment celles liées à l'environnement et au social.

Face à cette situation, l'intérêt pour la participation au jeu démocratique décroît très logiquement. Les citoyens ont le sentiment que les voix ne comptent pas et que les gens ne sont pas suffisamment associés aux choix qui structurent le présent, mais aussi l'avenir. Pour autant, plus d'abstention n'équivaut pas à moins de politique au



sens large du terme ; ce n'est pas moins d'intérêt pour la chose publique. Les manifestations, les campagnes et mobilisations sociales témoignent à la fois de cet intérêt et à quel point il est difficile aujourd'hui de prendre de grandes décisions qui rencontrent l'acceptation de la population. Quand bien même on ne serait pas confronté à cette difficulté, de toute manière, d'un point de vue démocratique et politique, il n'est pas aisé de penser le temps long. Il s'agit d'un problème auquel sont confrontées les démocraties depuis leur émergence. Demander à la souveraineté populaire ou aux décideurs d'arbitrer entre un présent qu'on connaît et un avenir qu'on ne connaît pas est exercice redoutablement complexe, surtout quand le présent est précaire, difficile et compliqué. À cela s'ajoute le fait que les enjeux discutés sont très techniques, très complexes et interdépendants. Le coût de l'appropriation citoyenne de ces sujets est extrêmement élevé.

Le dernier point à souligner est qu'il ne peut pas y avoir de représentants légitimes du futur. Il est nécessaire de fabriquer de la politique publique qui intègre le long terme dans cet environnement très complexe. C'est là qu'intervient le concept de « soutenabilité ». L'idée est de trouver une manière de penser pour pouvoir répondre aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures à répondre aux leurs. Le concept de soutenabilité permet de prendre en compte simultanément et en cohérence des questions sociales, des questions économiques, des questions démocratiques et institutionnelles. L'idée est de mettre l'accent sur les interactions entre les crises, mais aussi entre les solutions. Notre objectif est de trouver les mécanismes qui permettent dans la conception de toutes les politiques publiques, d'intégrer des paramètres qui peuvent, au premier abord, paraître dispersés ou sans rapport avec le sujet que l'on cherche à traiter.

En définitive, des politiques soutenables sont des politiques durables, systémiques et légitimes. Légitimes parce qu'elles sont justes et parce qu'elles correspondent à ce que sont les préférences collectives des citoyens. La question est de savoir si on a les moyens de procéder de la sorte. L'État est-il organisé à cet effet ? Pas complètement encore. Il y a des raisons structurelles à ces difficultés à mener des politiques soutenables et à intégrer ces notions dans la fabrique des politiques publiques. L'exemple classique est celui de la lutte contre le dérèglement climatique. Il s'agit d'une politique publique, par nature de long terme, et donc transversale avec des objectifs assez clairs et chiffrés qui devront indiquer une direction globale. Pourtant il est noté que se sont développées des politiques sectorielles très peu alignées sur ces objectifs, qui les prennent très peu en compte. Dans la réponse d'urgence la priorité absolue n'est pas de maintenir cette trajectoire. De manière générale, la stratégie nationale bas carbone n'est pas un instrument de pilotage généralisé de l'ensemble des politiques publiques. Il est difficile pour l'action publique en général d'intégrer des dimensions différentes. On a le sentiment que c'est non pas une énième stratégie qui fait défaut, mais une capacité de mise en cohérence et d'articulation globale de l'ensemble de ces stratégies. Les pouvoirs publics ont besoin de s'armer davantage dans leur capacité à diagnostiquer de manière multidimensionnelle ; à développer le recours à de nouveaux indicateurs non uniquement axés sur la croissance monétaire du PIB ; dans la capacité de promouvoir une culture de l'exécution des politiques publiques plus attentive à ces impacts. Il faut être capable d'anticiper les effets de ces politiques sur tous les champs qui peuvent être concernés. Il y a besoin d'outils nouveaux pour établir la nécessité d'agir, partager avec les citoyens les schémas possibles, notamment ceux produits par l'ADEME. Cela dit, il faut aller un cran plus loin, car il est nécessaire d'avoir un cadre de mise en cohérence de ces outils et de ces approches. Le rapport plaide donc pour des formes de planifications renouvelées, de moyens d'actions qui contribuent à assurer la cohérence des politiques publiques et qui garantissent la continuité de l'action autour de grands objectifs stratégiques entre les politiques sectorielles, les échelons d'intervention, entre les territoires, entre les acteurs privés et publics et surtout entre les temporalités.

L'autre intérêt de ce type de planification est qu'il est une manière de donner à voir aux citoyens et aux agents publics le sens d'une action de moyen et long terme. La question de la perte de sens est aujourd'hui extrêmement importante et demeure une réelle difficulté. Il y a besoin d'un document de planification qui soit non seulement opérationnel, mais qui reste d'abord un document politique qui donne du sens à l'action de moyen et long terme. On pense en plus qu'élaborer un document de cette nature, en particulier en début de mandat, est une occasion de refaire de la politique, de renforcer la démocratie, car seront évoqués les besoins prioritaires, les services essentiels, les priorités, les logiques de marchés ; tous sujets qui nous semblent propres à redynamiser la question démocratique pour peu qu'on respecte un certain nombre de conditions. Cela nécessite de se montrer très clair sur les objectifs et les débouchés d'une participation de cette nature. Il importe également de co-construire les questionnements, le débat sur le débat permettant une appropriation collective et citoyenne des sujets engagés. L'autre condition fondamentale est celle de la temporalité. Il n'est pas possible de s'engager dans un débat de cette nature en continuant par ailleurs d'embarquer des politiques impactées par le débat, à rendre des décisions pouvant être potentiellement contradictoires avec ce qui sera dit ou décidé. On ne saurait d'abord voter le budget et s'interroger ensuite sur les dépenses dans les cinq prochaines années.



Le processus est donc d'abord politique, mais il faut le mettre en œuvre. Pour ce faire, France Stratégie a la conviction qu'il y a lieu de réorganiser l'État, de disposer d'une nouvelle machinerie politico-administrative dédiée à la prise en compte temps long et de la conciliation des différents enjeux de citoyenneté dans le temps : l'orchestration des soutenabilités. Plusieurs modèles sont proposés, mais nous estimons qu'il faut construire un objet qui ne soit pas uniquement dédié à la transition écologique et qui doit avoir dans son cœur de compétence la conciliation de ces objectifs de soutenabilité variés et multidimensionnels. Nous pensons que, quelle que soit la nature exacte d'une telle institution, elle devra remplir un certain nombre de fonctions. La stratégie nationale devant être écrite, cela nécessite d'abord un travail administratif de compilation de données, de la prospective. Ce document devra servir de boussole dans les années à venir. De ce point de vue, l'orchestrateur des soutenabilités doit être chargé de ce suivi. Plus généralement, il doit aussi conseiller très directement le gouvernement, préparer les arbitrages, notamment les fameuses études d'impact attachées aux projets de loi. Il s'agit de réaliser de vrais diagnostics à l'aune de projets de loi et de décrets. Une dimension intellectuelle d'expertise (de prospective de centre de ressources) devra également être menée par cet organisme, qui serait le cœur battant d'une nouvelle culture administrative des soutenabilités. Cet organisme devrait être chargé d'accompagner, de manière assez directive, l'élaboration des feuilles de route ministérielles qui devraient décliner cette stratégie nationale. Il pourrait aussi accompagner, de manière un peu moins directive, les collectivités territoriales dans les déclinaisons de cette stratégie.

En revanche, ça ne peut fonctionner que si l'orchestrateur est placé très haut dans l'appareil d'État, notamment auprès du Premier ministre, ce qui donne une vision transversale pour agir avec l'ensemble des ministères et l'autorité de répartir, notamment de la ressource. Il devra comporter une dimension collaborative essentielle. Enfin, il ne faut surtout pas qu'un tel organisme soit calife à la place du calife. La décision doit rester à la main du politique. L'orchestrateur n'est pas le compositeur.

Pour conclure, la bonne architecture est celle qui permettra de sécuriser une fabrique des politiques publiques pour permettre de prendre des engagements robustes et tenables permettant de se rapprocher des objectifs de long terme démocratiquement adoptés.

Mathilde VIENNOT : Je suis cheffe de projet au département société et politiques sociales et suis en charge des questions d'inégalités et de protection sociale. Je vous parlerai ici des séances spécifiques sur la protection sociale et sur la manière d'intégrer dans la transition une protection sociale plus verte qui s'adapte aux nouveaux enjeux.

Trois grands enjeux sortent de ces séances :

- la question des nouveaux besoins si ces enjeux sont pensés ensemble ;
- comment décider de ces besoins et de la protection qu'on souhaite apporter ? ;
- comment délivrer ces prestations ? Faut-il procéder comme avant ou octroyer plutôt des services ?

Cela soulève de nombreuses questions sociales, économiques, financières et démocratiques que je n'évoquerai pas ici. En ce qui concerne les besoins, il y a ceux directement liés aux nouveaux régimes climatiques et aux nuisances environnementales (comment les crises environnementales créeront-elles de nouvelles inégalités et comment étendre le champ actuel de la protection sociale ?). En ce qui concerne les inégalités environnementales, les populations sur le territoire ne sont pas exposées de la même manière aux pollutions (air, sol, eau) ni aux dégâts environnementaux. Il est observé une sorte de gradient social ex-ante et ex-post, c'est-à-dire les personnes modestes sur tel territoire sont plus exposées à ces nuisances, mais seront aussi beaucoup plus vulnérables pour un même niveau d'exposition. La question est de savoir s'il faut faire rentrer un tel champ dans la protection sociale ?

Le 2^e exemple de besoin concerne l'alimentation. Avec la tension sur le modèle agricole, l'alimentation durable ne sera pas accessible pour tous. Pourtant, elle est un des rares domaines où les objectifs sociaux sont parfaitement alignés avec les objectifs environnementaux. En effet, une alimentation saine favorisera aussi une meilleure santé et préviendra des maladies, dont les plus vulnérables sont les plus touchés (notamment l'obésité). Il existe déjà toute une palette d'outils pour privilégier l'alimentation saine et durable comme le nutriscore, l'aide alimentaire ou encore l'éducation à l'alimentation saine. Ces dispositifs risquent toutefois de ne pas suffire. Devons-nous aller plus loin ? Prend-on des mesures fiscales pour moduler la TVA en fonction de leurs contenus nutritionnels et carbonés ou doit-on aller plus loin et créer une sécurité sociale alimentaire qui peut avoir plusieurs formes : soit donner des bons alimentaires pour soutenir une consommation locale et bio, soit d'attribuer une allocation à l'ensemble de la population pour accéder à des produits frais ? Je serais intéressée que nous en discutions.



D'autres besoins sont plutôt liés à la transition et donc à l'effort qu'elle demande et qui percutera des inégalités sociales déjà très présentes. La question a trait à la manière d'étendre les champs de la protection sociale qui existent déjà. À titre d'exemple, s'agissant de la compensation de la taxe carbone, le type de citoyen qui perçoit l'incitation est fondamental pour mesurer l'efficacité et l'acceptabilité. Pour être efficaces, les incitations doivent être orientées vers des individus qui disposent d'une marge de manœuvre pour changer. En termes d'acceptabilité, la condition sine qua non sera de rendre le supplément de recettes aux ménages, soit en diminuant certains impôts, soit en donnant d'autres prestations. Ici la question est de savoir s'il existe des branches à même de les prendre en charge. Pour nous la branche famille serait pertinente. En effet, les ménages seront plus dépendants au carbone, notamment à la voiture, lors d'arrivée d'enfants. C'est donc peut-être à la branche famille de prendre en charge cette compensation de la taxe carbone. Autre exemple : comment prend-on en compte dans la branche santé les déterminants socio-environnementaux ? L'environnement social influence le fonctionnement biologique et donc peut rendre plus vulnérables les personnes vivant dans un contexte social et environnemental plus heurté (les inégalités de destin). Il est sans doute possible de prendre en charge ce volet en faisant que la branche maladie ait une approche de la santé beaucoup plus globale, de prévention sur la santé au travail.

Cela pose la question de « Qui décide des nouveaux besoins et la protection attendue ? » Il s'agit d'un vrai enjeu démocratique. Il convient de réfléchir à la manière de réinstaurer la démocratie sociale. L'enjeu est d'articuler la démocratie représentative, le rôle des syndicats et des partenaires sociaux à la fois dans la définition des besoins et dans leur défense. Il paraît également indispensable de s'appuyer sur les représentants de la sûreté civile et des usagers pour être dans le pouls des besoins sociaux. Cela signifie de co-construire les politiques avec les bénéficiaires. Deux grands acteurs seront donc indispensables dans la fabrique des politiques sociales : les territoires et les associations d'usagers.

En 3^e et dernier point, il convient de s'intéresser à la manière de délivrer les prestations sociales. En effet, depuis les années 1950 le modèle de protection répare beaucoup plus qu'il ne protège, donne plus des prestations monétaires que de services. Selon nous il existe plusieurs pistes pour changer et rendre le modèle plus efficace et plus juste. Le 1^{er} point est de passer d'un modèle curatif à un modèle préventif (investissement social et investissement environnemental). La prévention est certes coûteuse à court terme, mais comporte de gros bénéfices de long terme. Elle permet de créer des services de protection sociale et donc de l'emploi, ce qui est un cercle vertueux social et environnemental. On pourrait peut-être conditionner les aides sociales et fiscales à leur impact environnemental. En créant des bons alimentaires, par exemple, on aide directement à la consommation d'aliments bénéfiques pour la santé pour les bénéficiaires. Le grand point d'attention est qu'on créera de la discrimination entre les catégories sociales compte tenu de la différenciation entre ceux qui bénéficient de l'aide et ceux qui n'en bénéficient pas. Peut-être qu'il faut plus de services et moins de prestations monétaires. Le service répond à un triple objectif :

- un objectif d'efficacité de la dépense sociale ;
- la création du commun et donc du lien social ;
- il est plus facile d'intégrer du contenu environnemental dans un service que dans un transfert où on ignore la destination de l'argent.

Nicolas DUVOUX : Merci à toutes les deux. Nous avons désormais une meilleure idée de l'ampleur du chantier que vous avez réalisé ces deux dernières années. Nous sommes très impressionnés par la somme de réflexions qui ont été menées. C'est le bon moment de les mettre en débat. Place maintenant aux interventions et questions.

Ali TAMRAOUI : J'ai apprécié l'exposé, mais note que dans la première intervention il n'a pas été question du site web, qui est pourtant un élément clé. Dans les pays où il y a plus de pollution, les citoyens sont-ils prêts à changer leur mode de vie ?

Sonia BENMAA : Je suis épatée par ce que vous avez réussi à faire. En entendant « soutenabilités », j'ai plutôt pensé aux ménages. J'ai donc découvert une nouvelle définition de cette notion. S'agissant du temps long, il ne concerne pas que les politiques. Les centres sont également concernés.

Relativement aux bons alimentaires, je suis complètement contre compte tenu de l'idée de rationalisation qu'ils témoignent. Le chèque énergétique pourrait être acceptable, car le sujet se traite entre le bénéficiaire et EDF. S'agissant de l'allocation aux produits frais, j'ai lu le livre « Où va l'argent des pauvres » dont je suis entièrement d'accord avec l'auteur. Si les personnes reçoivent les bonnes informations en provenance de sources dignes de confiance, elles sont capables de réfléchir.



**RÉPUBLIQUE
FRANÇAISE**

*Liberté
Égalité
Fraternité*



Conseil national des politiques de lutte
contre la pauvreté et l'exclusion sociale

Je juge la sécurité sociale alimentaire intéressante. En revanche, je m'interroge sur la notion de « branche famille ». Appartiendra-t-il à la famille de prendre en charge le sujet ou à la politique famille et donc la CAF ?

Mathilde VIENNOT : C'est la CAF.

Sonia BENMAA : Quant aux produits qui sont bons pour la santé, on a tendance à augmenter le prix de ce qui n'est pas bon, ce qui pose problème aux ménages. Des prix moins chers pour les bons produits ne doivent pas s'accompagner de taxes plus lourdes sur les produits moins bons. Il convient de prendre garde à ce problème.

Bastien CORSINI : Je vous remercie pour ces deux présentations. Il s'agit d'un travail très conséquent. La 1^{ère} intervention parle de mépris démocratique. Je pense effectivement que le problème tient principalement à une crise de confiance vis-à-vis de nos élus en France. La réponse à cette crise ne passera pas par l'État. Il ne revient pas à ce dernier de dicter comment les citoyens doivent vivre. C'est à l'échelle d'une commune que les élus savent comment leurs citoyens vivent. Faisons donc confiance à nos élus locaux. Il est assez paradoxal de parler de transition écologique quand toutes les décisions sont prises par des représentants parisiens. Il ne saurait y avoir une politique énergétique identique à Paris et en Lozère, où il est impossible de mettre en œuvre un plan vélo, par exemple, compte tenu des montagnes, de la neige, etc. Il est nécessaire de décentraliser cette politique énergétique.

Par ailleurs, chaque gouvernement apporte sa pierre à l'édifice en matière écologique : le grand débat national, la COP 21, la convention citoyenne pour le climat, le haut-commissaire au plan. L'on se demande qui décide finalement quand on change d'avis tous les ans. Il est difficile de croire la parole politique face à tant de tergiversation.

En outre en plus du présent précaire et du futur incertain, il convient d'ajouter le passé qui lui est connu. Le Général de Gaulle avait une vision de la France sur 50 ans à travers le lancement de centrales nucléaires pour assurer au pays sa souveraineté énergétique. Il a lancé l'idée du ferroviaire qui est devenu une fierté nationale. D'où le plan à 50 ans ? Quelle sera la France en 2100 ? C'est aujourd'hui qu'il faut le décider en allant plus loin que 2030. Il importe de se projeter dans l'espace-temps, sauf à s'enfermer dans la réaction en lieu et place de la politique action.

Pour ce qui est de la 2^e intervention, la notion de fiscalité comportementale m'a interpellé. Il existe d'autres moyens que la fiscalité. Trop c'est trop ! La France est le pays le plus taxé en Europe. La crise de confiance est renforcée par le flou qui entoure la destination des taxes payées par les citoyens. À titre d'exemple, la TICPE, censée revenir au ministère de l'Écologie, arrive dans une grande caisse de l'État sans précision sur sa réelle affectation. L'on ignore si les montants servent à acheter tel ou tel objets, biens ou services. Les amendes de la sécurité routière subissent le même sort. Nous sommes confrontés à un véritable problème de manque de transparence. Il faut de la transparence pour davantage de confiance.

Sylvie FOUCHÉ : Comme les autres, je suis admirative du travail qui a été réalisé. Je me suis heurtée en revanche au terme « anthropocène », dont j'ai trouvé la définition sur Google.

S'agissant du fameux organisme qui serait relié au Premier ministre, je souhaiterais savoir qui en fait partie. S'agira-t-il des associations ? Comptera-t-il un Conseil de citoyenneté ? La co-construction s'effectuera-t-elle avec les politiques ?

En ce qui concerne l'extension de la protection sociale, à quelles autres protections, sachant que la France en compte déjà un certain nombre ?

Personnellement, je ne serais pas gênée d'utiliser des bons alimentaires. Cela dit, le dispositif serait inopérant, s'il est déduit des prestations sociales. Concrètement, une personne au RSA reçoit 487 €. Une fois le loyer, l'électricité, l'internet, l'assurance et le téléphone payés, il reste 69 € pour vivre. Avec un chèque alimentaire de 100 €, comment payer ses charges ?

Par ailleurs, j'ai vu sur BFM TV que les citoyens se mettent au bioéthanol. Je voudrais savoir s'il est possible d'envisager une aide de l'État pour ce boîtier qui coûte 1 000 €. Même ceux qui sont au SMIC ne sauraient le payer. Ceux qui ont les moyens font des économies sur le dos des pauvres encore une fois.



Yves MERILLON : Je serais preneur du support de présentation, qui a été très intéressante. Le sujet qui nous concerne plus aux Restos du Cœur est l'alimentation, sur laquelle nous essayons de travailler. Il s'agit d'un des sujets sur lesquels nous pouvons agir pour réduire notre empreinte carbone.

En ce qui concerne la sécurité sociale alimentaire, elle pose différents problèmes dont le premier est qu'elle isole la précarité alimentaire du reste. Or les personnes qui viennent aux Restos du Cœur ne sont pas précaires du point de vue de l'alimentation uniquement. Elles le sont en termes de logement, d'accès à l'emploi, à la culture, etc. C'est tout le sens de l'accompagnement initié par les Restos du Cœur pour résoudre toutes ces difficultés pour que les personnes soient autonomes à terme et n'aient plus besoin de nous. La sécurité sociale alimentaire ou le chèque alimentaire, pris de manière isolée, ne répondent pas à cette question de l'accompagnement.

Deuxièmement, avec la sécurité sociale alimentaire, il y a l'obligation de consommer des produits auprès de certains magasins ? Il est très paternaliste de considérer que les pauvres doivent être assignés à consommation. Certes ils ont des besoins, comme tout le monde, vis-à-vis de la santé, mais ils ont aussi des attentes. Les enfants des personnes pauvres ont également le droit de manger du Nutella, même s'il n'est pas idéal pour la santé.

Sur les produits issus de l'agriculture durable, nous cherchons aussi à développer dans nos approvisionnements la part des produits de qualité durable. Dans le Loiret, nous collaborons avec un producteur qui alimente trois de nos centres de distribution en produits frais et de qualité. La difficulté tient au fait que ce choix nous coûte deux fois et fois et demie plus cher. Dans le cadre de la réflexion sur les politiques publiques, il faut aussi intégrer la discussion sur la politique agricole commune qui fait que certains agriculteurs sont moins chers parce que faisant porter à la collectivité le coût de leur activité. Il faut nous aider à résoudre ce problème pour pouvoir passer à 100 % de produits d'agriculture durable. Aujourd'hui financièrement nous n'y arriverons pas.

Enfin, je ne perçois pas le réalisme de la création d'une branche sécurité sociale alimentaire. Est-il pertinent de prôner de nouvelles sécurités sociales si le ticket d'entrée est de 100 Mds € à chaque fois.

Marion TANNIOU : Sur le 1^{er} exposé, vous évoquiez le Secrétariat général au plan. Je rappelle qu'aujourd'hui des organes de ce type se construisent, notamment pour le pilotage des projets d'investissement d'avenir. La question est de savoir pourquoi ça ne marche pas. Si l'enjeu est organisationnel, il est aussi éminemment culturel. Nos interactions avec l'État souffrent de difficultés à entrer dans une logique de la coopération plutôt que de compétition. Il est identifié également un enjeu de captation d'expertise très lié au mode de recrutement, à la formation des fonctionnaires, etc. Or, l'État doit parvenir à déléguer. Il doit définir un cadre stratégique puis ouvrir aux acteurs territoriaux, associatifs la capacité à inventer. Il se nourrit également des besoins du terrain pour bâtir ce cadre stratégique. Sur le dispositif de lutte contre la pauvreté des jeunes, l'Etat n'a pas voulu parce qu'il avait sa feuille de route. Un virage culturel est essentiel. La crainte de la différenciation est aussi une problématique pour tous.

L'autre point dont il faut tenir compte concerne l'enjeu de la massification et de la réplication. La question à se poser touche à la manière de construire ensemble des outils stratégiques en faisant participer tous les échelons. Il a également trait à la manière de laisser aux territoires la capacité de définir des solutions et de faire monter des solutions du terrain. Il y a un enjeu d'humilité d'écoute, de coopération.

Sur les enjeux d'alimentation et de sécurité sociale alimentaire, France Urbaine y travaille en lien avec le Comité de coordination de lutte contre la précarité alimentaire. Est également à considérer l'enjeu de démocratie alimentaire dont les leviers sont à construire au niveau local. Par ailleurs, nous sommes d'accord avec la montée en puissance de la prévention. Nous insistons pour des raisonnements en coûts évités.

Cumba TOUMBOU : Nous avons assisté à une belle présentation, qui a répondu à toutes mes questions. Personnellement, je cherche toujours à manger sainement, mais ça coûte très cher. Je suis opposée aux bons alimentaires que certains centres commerciaux n'acceptaient pas lors de la crise sanitaire, ce qui nous mettait très mal à l'aise. Il faudrait éviter une situation comme aux États-Unis où les bénéficiaires des Food Stamps sont considérés comme des citoyens de seconde zone. Étant au RSA et cherchant à me réinsérer, je ne voudrais pas être cataloguée de la sorte.

Joan CORTINAS : Ma question concerne le rôle de France Stratégie vis-à-vis du politique (exécutif et législatif). Quel sera le rôle de ces documents ? En outre, plutôt que de taxer, il faut réguler l'offre, c'est-à-dire le contenant et les contenus des produits alimentaires. Avez-vous réfléchi à ces questions ? L'enjeu est d'éviter de faire porter aux populations moins bien loties en ressources les problématiques de la mauvaise alimentation.



Nicolas DUVOUX : J'ai juste des remarques, des tensions que j'identifie dans vos propos, dans les projets que vous avancez. J'entends que vous voulez un organe administratif qui ne se substitue pas aux politiques. Est-ce vraiment possible de mettre ensemble des arbitrages entre des objectifs interdépendants ? Quid de cette frontière entre le politique et l'administratif ?

Par ailleurs, j'ai noté que les personnes du 5^e collège ne sont pas favorables aux bons alimentaires. L'enjeu sous-jacent concerne une crise démocratique dont la résolution commande d'impliquer les citoyens. Dans le même temps, il faudra flécher les comportements. Comment arbitrer entre ces deux objectifs qui ne sont pas totalement conciliables ? Il conviendra de placer le curseur entre la liberté et l'orientation des comportements ? Est-il envisageable de flécher les catégories vulnérables de la population sans flécher aussi très fortement des comportements des riches ? La question vaut également pour l'installation des médecins libéraux. Cela pose la question de la symétrie du fléchage. On ne saurait en effet être coercitif vis-à-vis des catégories modestes et laisser la liberté totale à ceux qui ont des ressources, y compris pour se faire entendre des politiques. La question de la justice est un des enjeux majeurs pour l'acceptabilité des mesures éventuellement désagréables qui pourraient être prises vis-à-vis de la liberté de circulation, de mouvement ou de consommation des uns et des autres.

S'agissant de la branche famille, je rappelle que la CNAF est parmi les grandes organisations de la sécurité sociale. Au-delà de l'argument des enfants cela revêt du sens d'affecter à la branche famille, parce qu'elle gère des prestations sociales, un ensemble de dispositifs liés à la transition écologique.

Michèle LELIEVRE : J'avais quelques remarques qui n'appellent pas forcément des réponses. Dans quel cadre de cohérence d'ensemble situez-vous toutes ces suggestions, propositions, mesures ? Quel est le chemin que vous avez en tête ? Quel est le point de départ ? Sommes-nous dans le court terme ou dans le long terme ? Quid de l'investissement privé soutenable ? Quid de la cohérence des conduites et pratiques vers la transition écologique dans le cadre de la mondialisation ?

Johanna BARASZ : La capacité des individus à traverser cette transition, y compris dans leur portefeuille, est au cœur de notre réflexion avec la condition, dès le départ, que cette capacité est inégale, inégalitaire, percutée à la fois par les conséquences des bouleversements environnementaux, mais aussi des politiques qu'on met en place pour s'y adapter ou pour l'atténuer. Nous sommes très conscients de cette dimension de cette soutenabilité, qui est même le point de départ de notre réflexion. La question de la fin du monde et de la fin du mois traverse l'ensemble de nos travaux. Ce n'est pas alternatif ou contradictoire, au contraire, nous nous sommes saisis de ce concept à la fois parce qu'il nous permet de parler de grands enjeux, mais aussi de sujets très concrets et directement liés à la vie quotidienne.

En ce qui concerne l'articulation entre le politique et administratif, je me tourne vers l'Ademe avec les scénarios de 2050. Ce que doit faire une administration ce n'est pas prétendre ne pas avoir de choix idéologiques. L'organisme doit rester administratif en s'occupant de l'instruction, ne pas décider en dernier ressort, mais mettre à jour les sous-jacents politiques, idéologiques, convictionnels. Ce sujet de l'articulation entre le politique et l'administratif traverse les politiques publiques depuis de nombreuses années, mais il est objectivement possible de faire mieux. Cela passe par la transparence sur les sous-jacents politiques.

La question des éoliennes est très intéressante. Rappelons que ce n'est pas à Paris que se décide leur implantation. En outre, il n'y a pas de raison de penser que les collectivités territoriales sont structurellement plus démocratiques que le national. Les bisbilles existent tant au niveau local qu'à l'échelle nationale. Les questions démocratiques sont fondamentales, mais il faut éviter de fantasmer sur le sujet. Pour ce qui est des éoliennes précisément les débats portent non pas sur le principe, mais sur leur implantation.

Quant aux craintes de différenciations et la co-construction, notre rapport s'y penche. Une des raisons du non-fonctionnement des dispositifs a trait à leur superposition. Notre proposition est de se donner le temps d'une mission de préfiguration longue, de dresser la cartographie de tous les dispositifs, institutions et organismes qui tangent de près ou de loin à cette question. L'enjeu est de déterminer si les missions sont conduites correctement, de les centraliser ou les décentraliser si besoin. Ce travail de mise en cohérence de l'action de l'État est un préalable indispensable, ce qui nécessite du temps de co-construction. Notre proposition d'organisme est à même d'opérer cette articulation avec la société civile, le gouvernement, le Parlement et les collectivités territoriales. Une de ses missions essentielles est d'accompagner les déclinaisons d'une stratégie territoriale, sachant que la stratégie elle-même doit s'alimenter des retours de terrain et des concertations lares. Elle doit également être capable d'évoluer en fonction de ces expérimentations et de ces retours.



Mathilde VIENNOT : Je n'ai jamais vécu de groupe de travail aussi utile que celui-là. La question essentielle est de savoir comment protéger et aider sans stigmatiser ou discriminer. Il s'agit d'une question très lourde et on n'a pas la même réponse sur chaque risque.

Le risque sur l'alimentation est de séparer les sortes de précarités. C'est un point intéressant auquel je n'avais pas pensé et qui nous ramène à la problématique, face à des besoins, des « trous dans la raquette ». La question est la suivante : quel est la frontière entre créer de nouvelles branches avec tout son lot de financement, de lourdeurs, etc., et comment colmater d'autres risques. Il faudra creuser le sujet.

Emmanuel COMBET : Je pense que ce grand orchestre est administratif. Je vois l'intérêt de séparer la réflexion pour préparer une décision, laisser un temps de délibération. En revanche, je pense que cet organisme est foncièrement politique et n'est pas juste un facilitateur. Il devra orchestrer des arbitrages, des tractations, etc., mais dans de bonnes conditions et nourris avec de bonnes connaissances en utilisant les meilleurs de toutes les administrations.

Mon autre réflexion est que le général de Gaulle considérait le plan comme l'ardente obligation de la Nation. Le Commissariat général au plan s'occupait ainsi des plans de reconstruction de la France après-guerre sur la base d'une lettre de mission du Premier ministre. Il faudra expliquer pourquoi cela ne fonctionne plus.

Muriel PUCCI : Le problème ne tient-il pas justement à cet organisme rattaché Premier ministre. A-t-il été envisagé que ce soit un conseil élu, qui soit renouvelé très progressivement ? J'ai en effet la conviction que pour réguler le problème du temps long, il faut des acteurs qui ne pensent pas en permanence à la prochaine élection.

Je pense également qu'il faut davantage se préoccuper de l'offre. Si les sacs plastiques ne sont plus utilisés, c'est parce qu'ils ont été formellement interdits.

Nicolas DUVOUX : Je propose à présent de céder la parole à Charlotte Helpern afin qu'elle nous délivre des éclairages issus de ses travaux.

La question écologique saisie par l'action publique

Charlotte HELPERN : La manière dont l'écologie est saisie par l'action publique est une question gigantesque dont la réponse est pourtant simple : « pas très bien ». La première difficulté a trait à une croyance assez bien établie qui est que pour comprendre les problèmes liés aux transformations environnementales ce sont essentiellement les scientifiques qui auraient les éléments les plus importants à nous apporter pour la compréhension. La deuxième difficulté est que toute une série de leviers sont mis en avant dans les débats publics, académiques, politiques sur la question des transformations environnementales et la manière d'y répondre. Il s'agit des leviers comportementaux, technologiques et macro-économiques. En revanche, les aspects institutionnels sont identifiés comme étant une barrière, un problème, des « empêcheurs de tourner » en rond. Ainsi, très souvent les chercheurs en sciences humaines et sociales qui réfléchissent sur cette question de la gouvernance de l'action publique sont relégués en bout de course. Pour ces raisons, l'action publique ne se saisit pas encore très bien de l'écologie et à la manière de réfléchir aux enjeux.

La question de l'action publique est la manière de réfléchir à la façon dont une société démocratique, comme la nôtre souhaite s'organiser collectivement pour répondre aux enjeux que pose la crise climatique et impulser des dispositifs de mise en œuvre permettent, de manière juste, de répondre à ces enjeux. Il ne s'agit pas simplement de réfléchir à la bonne gestion, mais la manière dont on s'équipe et s'organise pour répondre à cet enjeu fondamental.

En évoquant l'action publique, je ne m'intéresse pas uniquement aux autorités publiques nationales. Le sujet concerne tous les échelons possibles (national, européen, international) qui vont s'efforcer de définir cet horizon des possibles dans une société démocratique. En outre, l'écologie n'est pas un domaine d'action publique comme les autres, car elle implique une remise en cause très forte de ce qu'est l'État en tant que tel, du modèle de croissance, des formes d'organisation. Elle remet en cause l'idée du progrès et la centralité du rôle de l'État, ce qui ouvre la possibilité d'autres formes d'organisation politique. C'est aussi un domaine avec énormément de conflits. Dominique Bourg indique : « parler d'environnement dans le domaine de l'action publique, c'est parler



d'emmerdements ». La relation entre l'écologie et l'action publique a été conçue sur cette base pendant très longtemps, ce qui implique de réorganiser certaines manières de faire et de travailler.

Pour rappel, la naissance de l'écologie au sein de l'action publique en France a été un moyen de remettre en cause le rôle de la planification et d'une organisation technocratique centrée, pilotée au niveau national par des acteurs spécifiques au sein de l'État. Les écologistes se sont ainsi mobilisés dans les années 70 pour remettre en cause la manière dont cette organisation avait été pensée au sein de l'État. Quand le ministère de l'écologie a été créé en France en 1971, c'était essentiellement en lien avec la montée en puissance des rapports scientifiques qui alertaient sur les effets négatifs liés à la croissance : le développement des pesticides, les pluies acides, l'utilisation intensive de la voiture, des crises et des catastrophes naturelles (marées noires, incendie usine de Feyzin à Lyon, etc.). Cette décennie des années 1970 est celle au cours de laquelle toute une série de grandes ONG, d'associations ainsi que les grands partis écologistes se sont créés. Il s'agissait d'une période de bouillonnement intense sur le plan politique, associatif et scientifique qui permet petit à petit de questionner la façon dont jusque-là on avait pensé structurer le progrès. À cela s'ajoutent les rapports Nord-Sud, notamment des enjeux du développement qui ont été fondamentaux pour penser cette question au niveau de l'ONU.

En réponse à cela la question posée était de savoir qui était légitime entre l'État et les citoyens pour mener des actions dans ce domaine. Cette question demeure toujours sous-jacente à toute une série de domaines. Dans les années 1970, toute une partie des associations a fait valoir l'idée selon laquelle il fallait que les acteurs publics, l'État, l'intérêt général se saisissent de ces sujets et n'en laissent pas uniquement la charge aux sociétés et à l'économie de sorte que les problèmes spécifiques de l'environnement puissent être pris en compte. C'est ainsi que, dans un certain nombre de pays européens, a émergé la volonté de mettre en place une action publique spécifique dans le domaine de l'environnement. Le ministère dit de « l'impossible » qui a été créé en France a dû composer avec l'existant sans la possibilité de s'appuyer sur ses propres moyens. Cette origine renseigne sur la manière dont la question de l'écologie s'est structurée. La non-prise en compte pendant longtemps des questions sociales, des enjeux liés à la pauvreté, du sujet des territoires, etc. est aussi liée à cette histoire. Une administration a dû s'imposer pour créer un espace au sein de l'État pour penser la question écologique. Cette lutte initiale a eu des effets sur la longue durée et se ressent encore aujourd'hui.

Les caractéristiques de cette action publique ont considérablement évolué compte tenu de toute une série d'efforts visant sa transversalisation à partir des années 1990, transversalisation qui s'est principalement basée sur la question du climat, la lutte contre les gaz à effet de serre. Elle a débouché en 2007 sur la création d'un grand ministère intégré qui a permis de rassembler au sein d'une administration unique des portefeuilles aussi différents que des questions liées au logement, au transport, à l'énergie, etc. Au cours de cette période, on a travaillé à équiper ce ministère avec les moyens propres qui lui manquaient au moment de sa création (services d'information, expertise...). Cette dynamique a conduit à la création d'agences spécialisées comme l'ADEME. Le troisième domaine dans lequel s'est équipée l'action publique environnementale depuis les années 1990 est sa capacité non plus à sanctionner uniquement, mais à engager l'ensemble des acteurs de la société civile aux fins de structurer une politique publique davantage ouverte, moins descendante et horizontale. À titre d'exemple, les données de l'INSEE font état de 30 % de dépenses en matière d'environnement portées par les administrations, dont 80 % par les collectivités territoriales. 40 % des dépenses sont portées par les entreprises et 27 % par les ménages. La capacité d'investissement public reste forte, mais ne constitue que 1/3 des dépenses effectuées.

Le quatrième élément d'évolution de cette politique a trait à son organisation multi-niveaux en France, grâce notamment à la mise en œuvre du droit international en matière d'environnement et du droit européen. Depuis les années 1990, près de 700 textes de loi, réglementaires ont été adoptés par l'Union européenne dans le domaine de l'écologie. Dans le même temps, il a été noté une décentralisation dans le contexte français. Une grande partie de cette action publique est de plus en plus organisée au nouveau infranational, dans les territoires, à différents niveaux, même s'il faut regretter parfois l'absence de chef de file pour le pilotage. Cela constitue à la fois une source de difficulté supplémentaire, mais également un moyen de pouvoir expérimenter des formes d'actions publiques spécifiques, au plus proche des territoires. L'action publique de l'écologie a donc formidablement évolué.

Depuis une quinzaine d'années, l'enjeu est de garder la main en termes de régulation politique pour répondre à des enjeux qui seront définis collectivement dans les sociétés démocratiques pour répondre à l'objectif du 1.5 degré dans un contexte où la très grande majorité des moyens sont décentralisés entre des agences, vers les ménages et les collectivités, vers les entreprises et où la principale force réside dans la capacité à organiser, à structurer, à impulser dans un contexte extrêmement fragmenté.



Le premier procédé a été de faire appel aux citoyens ou à des formes de participation du public. Cette approche a été initiée à travers le Grenelle de l'environnement de 2007, avec 5 collèges. La volonté était, pendant une année, de travailler sur la prise en compte de l'environnement dans les politiques publiques de manière plus transversale. Cette démarche a produit deux grandes lois qui ont permis de déboucher sur les 15 % d'énergies renouvelables, 7 % d'agriculture biologique, des mesures dans le domaine de la fiscalité, l'incinération valorisée des déchets. Elle a également permis d'ouvrir la voie à l'expérimentation des péages urbains, du rôle du vélo, des téléphériques, de solutions dans le domaine de la mobilité adaptée aux régions. En revanche, c'est aussi un moment qui a démonté l'incapacité à s'entendre sur certains sujets où il n'a pas été possible de trouver collectivement des solutions. C'est le cas des pesticides, du nucléaire, de la démocratie écologique, etc.

En termes de gouvernance, le Grenelle a également permis à des acteurs qui ne se parlaient jamais de se connaître, de travailler ensemble. L'autre réussite a été la prise en compte de l'environnement dans des secteurs qui jusque-là ne se posaient pas la question du climat et de l'environnement. Ce dispositif a aussi permis d'identifier les sujets sur lesquels on ne disposait pas d'assez de connaissances et de compréhension collective pour agir. L'ADEME a joué dans ce domaine un rôle important. La Convention citoyenne sur le climat a été une opportunité de rouvrir le débat.

Le deuxième procédé, certes moins intéressant à porter en termes politiques, est tout aussi efficace. Il s'agit de la manière de penser les questions de la mise en œuvre pour opérer ce travail systématique d'importation des questions de l'environnement dans tous les enjeux. Nous n'en sommes plus au stade des grandes déclarations volontaristes. Le contexte est celui de la revue des lois, de tous les textes existants, la mise en place de nouvelles manières d'évaluer, de réfléchir sur les indicateurs, de quantifier, de rendre des comptes en matière environnementale. Les enjeux de formation sont également très déterminants. Il s'agit de mettre en évidence les raisons pour lesquelles cela aura des conséquences directes à la fois sur les modes de consommation, la manière de se mouvoir et de manger, la manière de réfléchir à la qualité de ses aliments et aux impacts à long terme sur l'environnement. Ces formations visent ainsi à faire prendre conscience au plus grand nombre de citoyens, à l'État, aux entreprises, aux associations, de l'importance de prendre en compte et de comprendre les enjeux propres à cette action publique environnementale.

Nicolas DUVOUX : En vous écoutant, nous saisissons parfaitement l'intérêt de cette approche d'action publique. La résonance avec l'exposé précédent est frappante. Cela permet de réintroduire le passé, de saisir d'où vient la réflexion dont il a été question dans la première heure.

La sociologie de l'action publique sur la pauvreté a fait observer que, dès le milieu des années 1970, on identifie, à partir du moment où le chômage de masse devient une réalité, à quel point le progrès se dérobe sous nos pieds. Il y a donc un décalage temporel de quelques années entre l'émergence de cette préoccupation et celle de la nouvelle question sociale, surtout en 1995 quand les débats se sont cristallisés dans le cadre d'une élection présidentielle sur la question de la fracture sociale et de l'exclusion. Le CNLE est d'ailleurs né d'une mobilisation institutionnelle au cours de cette période. La difficulté de ce groupe de travail est que le rapport au progrès est un enjeu fondamental pour construire une intelligence de la question.

Sonia BENMAA : J'ai l'impression qu'au moins le sujet les touche et les intéresse. En effet, suite aux précédentes auditions, nous nous sommes rendu compte que les personnes les plus précaires sont écolo, mais pas par choix. Je me rends compte que plus on touche au porte-monnaie de ceux qui ont plus de moyens, plus ces derniers estiment que les ménages doivent consentir des efforts. Il reste vrai que l'essentiel du problème reste les entreprises. J'ai l'impression d'être punie, car il m'est demandé de faire des efforts et j'entends « capacité à ne pas sanctionner ». J'en déduis que suis sanctionnée, mais il faut faire en sorte que je ne le sois pas trop.

La question que j'avais prévu de poser à l'ensemble des intervenants est la suivante : jusqu'où les politiques et les entreprises sont-elles prêtes à aller pour la transition écologique ? Personnellement, je n'apprécie pas le fait que l'on parte de l'*a priori* selon lequel l'argent donné aux plus précaires ne sera pas dépensé à bon escient. Si je dépense de l'argent vite c'est parce que j'ai l'impression qu'il n'est pas en sécurité dans mon compte. Je préfère des placards remplis que de laisser des sommes d'argent sur mon compte. Il suffit en effet d'une taxe ou d'un prélèvement pour qu'il n'y soit plus.

Emmanuel COMBET : J'ai deux questions pour les intervenants. La première est « entre isoler et décroïsonner, que choisir ? » S'agissant du financement de la protection sociale, en produisant moins on a moins d'emplois. Quelle réponse face à cette difficulté ?



Bastien CORSINI : J'aurais souhaité plus de précisions sur les différents leviers comportementaux, technologiques, économiques.

En ce qui concerne la guerre des opinions, il existe un organe dans la constitution qui s'appelle le peuple souverain qui décide en pareille circonstance dans le cadre d'un référendum. En matière de climat, la situation n'est pas compliquée : soit on gagne tous ensemble, soit on perd tous ensemble, la planète nous est commune au même titre.

En outre, il faut investir dans la recherche pour trouver des solutions alternatives. Je suis persuadé qu'il est possible de proposer aux agriculteurs des solutions alternatives aux pesticides à condition qu'elles soient aussi efficaces et idéalement moins chères.

Relativement aux 700 textes de l'Union européenne, sommes-nous certains que la France n'a pas sur-transposé ? Pour ce qui est de la transversalité de l'écologie, je doute qu'un département et une région qui ne parviennent pas à gérer une cité scolaire arriveront à se mettre d'accord dans le domaine écologique. J'estime qu'il revient aux communes de prendre les devants sur ce sujet, ce qui entrainera le pays automatiquement.

Johanna BARASZ : L'État en général et les services du Premier ministre en particulier abritent une très grande variété d'entités avec des statuts extrêmement divers. S'agissant de l'articulation entre l'administratif et le politique, j'ai mis l'accent sur leur séparation en tenant compte de la nature des sujets traités. La question centrale est « qui décide ? » et « qu'est-ce qui est décidé ? » Un des organes est le Parlement. Nous sommes convaincus qu'il n'y aura pas de renforcement de la démocratie participative sans un renforcement de la démocratie représentative, des pouvoirs du Parlement et de ses capacités de travail.

Une question a été posée sur l'utilisation qui sera faite de notre rapport. La réponse est que nous l'ignorons. Son sort dépendra du politique. Rien de ce qui pourra être inventé comme architecture administrative ou processuelle sur ces questions ne sera mis en place par un gouvernement qui n'en aurait pas l'intention. Le rapport devrait être publié entre la présidentielle et les élections législatives, ce qui n'est pas un hasard. Nous le mettons à disposition du prochain gouvernement dès le début de mandat pour lui suggérer de s'en emparer afin de configurer un organisme de cette nature.

Mathilde VIENNOT : La question du financement de notre protection sociale est essentielle, car il est bâti sur la croissance fournie par le travail. L'un des risques est la retraite, le chômage, les maladies professionnelles, etc. Il faudra nécessairement lever le tabou sur le partage de la valeur et que l'on mette sur la table la taxation du capital pour financer. Il est même possible d'aller plus loin en changeant de boussole, qui ne serait plus la croissance, mais la santé comme le propose Éloi Laurent.

Charlotte HALPERN : Entre isoler et décroïsonner, je choisirais les deux. L'un et l'autre ont été expérimentés et les deux sont importants. En laisser un de côté peut produire des effets néfastes.

S'agissant du transversal, il importe de réfléchir à des formes de coordination et d'articulation, soit de manière souple, soit de façon plus formalisée. Les questions d'écologie nous enseignent que dans un domaine avec autant d'acteurs, d'intérêts et de visions du monde différentes, il est important de penser cette articulation.

En ce qui concerne les trois leviers pour penser l'urgence climatique, beaucoup d'importance a été accordé aux leviers des changements comportementaux. On s'est également attaché à la question des technologies, de la croissance et des cycles économiques. L'idée n'est pas de choisir entre les trois, mais de penser à un 4^e qui est la question politique de l'organisation collective. Le politique est un levier indispensable.

Relativement à la question du social dans l'environnement, elle ne s'était pas posée pendant longtemps. Le sujet n'a été pris à bras le corps que ces dernières années. L'enjeu désormais est de savoir comment réinventer un modèle ambitieux de protection sociale tout en intégrant de manière plus volontariste et systématique les enjeux écologiques. Cela implique de revoir l'intégralité de nos politiques sociales.

S'agissant des textes européens, je rappelle que la France connaît un retard considérable dans leur mise en œuvre, notamment sur la pollution de l'air, la qualité de l'eau et la protection de la faune.



**RÉPUBLIQUE
FRANÇAISE**

*Liberté
Égalité
Fraternité*



Conseil national des politiques de lutte
contre la pauvreté et l'exclusion sociale

Nicolas DUVOUX : Je vous remercie pour toutes ces interventions qui ont été absolument passionnantes. Rendez-vous le 14 avril pour une séance consacrée aux questions de l'énergie et du logement.

La séance est levée à 17 h 52