

Climat : la planification au défi de l'urgence

10 OCTOBRE 2022

Auteur

BENOÎT COGNÉ

ingénieur énergétique

Spécialisé dans le conditionnement d'air et l'efficacité énergétique, il a exercé dans la construction navale et en entreprise de réalisation du bâtiment.

Aujourd'hui retraité, il est membre du mouvement Engageons-nous et du Parti socialiste.

Le thème de la "planification écologique" s'est imposé lors des dernières élections présidentielles et législatives. Mais de quoi parle-t-on concrètement ? Au-delà de l'idée générale selon laquelle il faut nous préparer collectivement le mieux possible aux prochains chocs écologiques, comment organiser des choix collectifs qui engagent notre avenir ? Et comment associer les citoyens à la formulation de ces choix essentiels ?

« Il n'y a pas de société qui puisse prospérer sans croyances semblables ; ou plutôt, il n'y en a point qui subsistent ainsi ».

Tocqueville. *De la démocratie en Amérique*

1. INTRODUCTION

L'année écoulée, marquée par les campagnes électorales de l'élection présidentielle et des élections législatives, a vu le thème de la planification écologique prendre une part particulièrement importante dans le débat public. Ce thème, sous cette terminologie, a été porté principalement par Jean-Luc Mélenchon mais également sous diverses formes et contenus par les principaux candidats de gauche, d'Anne Hidalgo à Fabien Roussel en passant par Yannick Jadot. Répondant manifestement à une attente forte d'une grande partie de l'électorat de gauche, l'objectif de la planification écologique a finalement été repris par E. Macron dans la dernière ligne droite de l'élection présidentielle.

Pour autant, nous ressortons de cette période sans disposer d'une vision claire de ce que la planification signifie, en particulier pour le pouvoir nouvellement élu, tant les débats ont paru en rester à la surface des mots et n'ont pas réussi à nous éclairer sur les lignes de force qui la caractériseraient^[1].

Si, derrière ce mot, chacun imagine la mise en œuvre d'un « plan d'actions de transformation de la société » en vue d'atteindre un objectif, très peu a été dit sur la « méthode » par laquelle le « plan » est élaboré, sur la définition des acteurs appelés à contribuer à sa définition puis à sa mise en œuvre, ou sur les modalités selon lesquelles cette mise en œuvre est évaluée et, si nécessaire, corrigée.

Cette question de la « méthode de planification », parfois aussi désignée sous le terme de «gouvernance», est pourtant centrale et c'est à celle-ci que cette note est consacrée.

Sous cet objectif, l'analyse présentée ici s'attache à s'approcher au plus près des faits observés ces dernières années tout en évitant les procès trop faciles en inaction. Partant du constat que la planification est en fait déjà à l'œuvre, de laquelle un enseignement peut être tiré avec profit, nous proposerons ensuite un rapide détour par le thème de la prospective qui nous instruira sur la diversité des futurs envisageables et sur les enjeux qui y sont associés. Nous tenterons dans un troisième temps une synthèse de l'approche de la méthode de planification dans le débat politique, telle qu'elle est apparue durant ces derniers mois.

[1] Si l'actualité récente est riche d'annonces gouvernementales, il apparaît que l'action aujourd'hui engagée répond principalement à une situation de crise née de la guerre en Ukraine et des événements climatiques de l'été. Ce constat pose d'emblée l'une des difficultés à laquelle tente de répondre la présente analyse, c'est-à-dire la nécessité de mener simultanément une planification de long terme efficace en maintenant une certaine « distance » à l'actualité sans compromettre la nécessaire action d'urgence.

Nous terminerons l'examen de la situation qui s'offre à nous en analysant le processus d'élaboration de la future Stratégie française énergie climat programmé sur les deux années à venir. Nous relèverons les points positifs mais aussi les faiblesses de ce processus.

Sur la base des observations réalisées, nous élaborerons enfin un ensemble d'orientations dont le sens général est de concevoir la méthode de planification de l'action pour le climat comme un projet collectif structuré par un processus itératif robuste, apte à recueillir l'adhésion du plus grand nombre et compatible avec l'exigence de l'action urgente.

2. L'ACTION POUR LE CLIMAT EN FRANCE DEPUIS 2015

RAPPELS

Les dispositions actuelles de l'action pour le climat en France étant régies par des dispositions élaborées principalement depuis 2015, nous ne remonterons pas plus avant.

Ainsi en 2015, la Loi de transition énergétique pour une croissance verte (LTECV) a introduit les éléments de programmation nationale majeurs que sont la Stratégie nationale bas-carbone (SNBC) et la Programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE). Ces outils ont été complétés au niveau territorial par les Plans régionaux d'efficacité énergétique complétant eux-mêmes les Schémas régionaux climat air énergie (SRCAE) (englobés depuis dans les Schéma régionaux d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires – SRADDET) et par les Plans climat air énergie territoriaux (PCAET) au niveau des intercommunalités de plus de 20 000 habitants.

Elaborée par le Ministère de la transition écologique et solidaire, et adoptée par décret, la Stratégie nationale bas-carbone (SNBC) est définie comme « la feuille de route de la France pour lutter contre le réchauffement climatique. Elle donne des orientations pour mettre en œuvre, dans tous les secteurs d'activité, la transition vers une économie bas-carbone, circulaire et durable ». Adoptée pour la première fois en 2015, la SNBC a été révisée en 2019 pour viser la neutralité carbone en 2050 et doit faire l'objet d'une révision quinquennale, la prochaine étant programmée en 2024.

La Programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE) fixe les priorités d'action du gouvernement en matière d'énergie pour deux périodes consécutives de cinq ans. Elle détaille pour cette période de 10 ans, les priorités d'action des pouvoirs publics tant en matière de maîtrise de la demande d'énergie que de production d'énergie. La PPE constitue en quelque sorte un « zoom », sur le court terme et sur le secteur de l'énergie, de la SNBC dont la visée est plus générale et de long terme. SNBC et PPE sont éditées simultanément.

En 2019, la Loi relative à l'énergie et au climat (LEC) a instauré de nouveaux outils de pilotage, de gouvernance et d'évaluation de la politique climatique et énergétique.

A été ainsi créé le Haut Conseil pour le Climat (HCC) et a été fixé l'objectif pour 2023 d'une Loi de programmation quinquennale sur l'énergie et le climat (LPEC).

Le Haut conseil pour le climat (HCC) est une instance consultative indépendante chargée de conseiller les décideurs politiques sur les orientations de moyen et long termes et d'évaluer l'action climatique de la France. Placé auprès du Premier ministre, le HCC a deux missions principales. Il établit chaque année un rapport sur le respect de la trajectoire de baisse des émissions de gaz à effet de serre et la mise en œuvre de la SNBC, et conseille le gouvernement à chaque révision quinquennale de la SNBC.

L'exposé précédent vise à offrir une vision d'ensemble des dispositions institutionnelles qui ont structuré jusqu'à ce jour l'action publique pour le climat. Il serait incomplet s'il n'était rappelé qu'à côté de cet assemblage, construit progressivement, le mouvement des gilets jaunes, déclenché en 2018 à la suite d'une application mal maîtrisée du dispositif de la taxe carbone, a bousculé le cours de l'action programmée. Pour répondre à ce mouvement, le Gouvernement a ainsi été contraint d'innover par l'installation d'une Convention citoyenne pour le climat, dont les travaux ont conduit à la Loi climat et résilience votée en 2021.

Enfin, ainsi qu'introduit plus haut, ces dispositions sont amenées à évoluer du fait de la décision introduite par la loi de 2019 de voter en 2023 une Loi de programmation quinquennale énergie climat. Cette loi, complétée des futures révisions en 2024 de la SNBC et de la PPE constituera un «paquet» désigné « Stratégie française énergie climat ». Cette perspective, ainsi que les débats récents du cycle électoral qui vient de s'achever, pourraient nous inciter à ne pas nous attarder sur les leçons d'un passé déjà recouvert d'une actualité riche. Ce serait certainement une erreur, tant l'expérience acquise, par les erreurs commises comme les succès rencontrés, doit être capitalisée en vue de faire émerger du brouhaha d'un débat trop souvent confus, une vision convaincante de ce que devrait être une planification efficace.

LEÇONS TIRÉES DE L'ACTION PASSÉE

Les observations portées ici sur la conduite récente de l'action publique pour le climat sont issues pour une part, des rapports du HCC, et, pour une autre part, de l'analyse de l'auteur.

Il est possible de retenir du rapport du HCC de juin 2021 les appréciations essentielles suivantes :

- La conduite de la SNBC n'a pas permis d'engager de changement structurel durable, apte à placer la France sur la trajectoire programmée de réduction des émissions de gaz à effet de serre : Les « progrès sont mitigés dans les différents secteurs et globalement peu alignés avec la trajectoire de réduction prévue par la SNBC ».
- Le pilotage de la SNBC s'est amélioré par l'engagement pris par le Gouvernement début 2020 d'exiger de chaque ministère une feuille de route climat mais cet engagement « se concrétise trop lentement ».
- L'évaluation de l'impact climatique des lois ne prend que « marginalement en compte les conséquences environnementales et climatiques des dispositions proposées ».

- L'enjeu de l'alignement des documents de planification territoriale sur les documents qui leur sont supérieurs n'est pas satisfait. « Il est nécessaire d'améliorer la concertation entre les différents échelons territoriaux et de synchroniser les documents avec la révision de la SNBC ».
- Les financements des investissements climatiques publics et privés restent à planifier sur le long terme.
- Une véritable stratégie nationale d'adaptation au changement climatique reste à élaborer.

Soulignant que les impacts du changement climatique dû à l'influence humaine s'aggravent en France comme dans le monde, le rapport du HCC de juin 2022 indique que la réponse de la France progresse mais reste insuffisante et que des risques majeurs de ne pas atteindre les objectifs fixés pour la réduction des émissions de gaz à effet de serre persistent. En matière de gouvernance, objet de notre analyse, le HCC émet les appréciations synthétisées comme suit :

- Le repositionnement de l'action climatique au niveau du Premier ministre et la mise en place de plans d'action climat par plusieurs ministères constituent des avancées notables.
- Le pilotage de l'action climatique reste irrégulier et lacunaire. Les feuilles de route sectorielles, insuffisamment alignées avec la SNBC et sans mécanisme de pilotage permettant de garantir l'atteinte des objectifs n'ont pas de capacité suffisante de mobilisation des acteurs économiques.
- Les instruments de planification sont insuffisamment articulés, en particulier entre le niveau national et le niveau territorial. L'action de l'Etat et celle des échelons territoriaux ne sont pas assez coordonnées.
- L'adoption des outils de planification territoriaux s'accélère. Si les cibles de ces outils sont globalement alignées avec les objectifs actuels pour 2030 (amenés à être renforcés), elles ne le sont pas avec l'objectif de neutralité carbone en 2050. Au niveau territorial, le suivi des plans et l'évaluation des résultats restent insuffisants.
- L'absence d'une programmation de long terme des financements publics pour le climat n'apporte pas la visibilité nécessaire aux entreprises, aux ménages et aux acteurs publics.
- La future Stratégie française énergie climat (SFEC) devrait constituer une opportunité en devenant un outil de pilotage opérationnel de l'action climatique.

Cette mise en perspective des appréciations du HCC, émises en 2021 puis en 2022, permet de constater que, si des progrès sont réalisés, ceux-ci restent insuffisants et que des lacunes importantes dans la gouvernance de l'action climatique persistent.

Il est possible d'apporter aux appréciations formulées par le HCC les compléments suivants^[2] :

[2] Cette évaluation a été réalisée dans le cadre d'un travail mené au sein du mouvement Engageons-nous et présentés dans la note « Proposition pour une planification et un pilotage efficace de la lutte pour le climat », publiée en janvier 2022.

- Adoptée par décret, sans débat au Parlement, la SNBC reste un document d'orientations peu contraignant. Le positionnement de la Stratégie nationale bas-carbone dans la hiérarchie des normes paraît ainsi en décalage avec l'esprit de la Constitution qui, par son article 34, établit que « la loi détermine les principes fondamentaux de la préservation de l'environnement ». Pour l'avenir, cette question du positionnement de la SNBC ne paraît pas plus résolue par les nouvelles dispositions de la loi qui feront dépendre la future SNBC, en 2024, de la Loi de programmation énergie climat prévue en 2023. Nous reviendrons en détail sur cette question plus loin.
- Le suivi de la mise en œuvre de la SNBC par le pouvoir exécutif est principalement assuré par le HCC. Ce suivi n'entraîne aucune présentation par le pouvoir exécutif devant le Parlement et n'engage aucun débat ni vote. La pratique de la reddition des comptes devant la représentation nationale sur un sujet aussi essentiel pour la Nation apparaît trop limitée. L'absence de réelle évaluation, exhaustive et régulière, de l'impact prévisionnel des politiques publiques sur l'évolution des émissions de gaz à effet de serre est le symptôme le plus frappant de cette carence dans le pilotage de l'action climatique.
- Enfin, l'appropriation de la SNBC par la société, alors même que ses orientations touchent chacun d'entre nous, est faible. Ce constat, pouvant être réalisé non seulement auprès du grand public, mais aussi auprès des acteurs économiques, voire de la classe politique, est une conséquence de l'absence de réel débat, qu'il soit démocratique comme participatif, lors de sa définition puis de sa validation.
- Cette observation sur l'appropriation de la SNBC par le plus grand nombre peut être élargie aux documents de programmation territoriale. C'est ainsi l'ensemble de l'architecture de l'action pour le climat qui reste largement méconnu du plus grand nombre.

Ce tableau resterait cependant insuffisant s'il n'était complété de quelques éléments encourageants sur lesquels il est possible de s'appuyer pour projeter une méthode de planification de l'action pour le climat répondant aux enjeux posés.

L'expérience encore récente de la Convention citoyenne pour le climat a ainsi apporté la démonstration des bénéfices de ce type de dispositif participatif et délibératif, tant en termes de qualité des résultats produits que de niveau du consensus atteint. Si cet exercice a pu décevoir dans les suites qui lui ont été données (malgré les avancées réelles de la loi «Climat et résilience»), les leçons de cette expérience en termes d'ingénierie de la délibération ont été tirées et nous pouvons considérer qu'un savoir-faire solide en la matière existe aujourd'hui en France. Si nous retenons comme points de vigilance essentiels, qui ne sont pas des obstacles mais doivent être résolus, les questions de l'engagement du commanditaire vis-à-vis des conclusions de la convention et de leur rapport à la décision, de l'articulation entre délibération citoyenne et démocratie représentative et de la contribution de la société civile organisée, nous considérons comme un acquis la nécessité de s'appuyer sur cette délibération citoyenne pour élaborer les meilleures réponses aux enjeux de notre temps, dans lesquels la question climatique tient une place

essentielle^[3]. Ces enseignements, principalement tirés de l'expérience à l'échelle nationale, sont transférables à l'échelon local.

Le deuxième élément extrêmement positif de l'année écoulée tient dans la richesse des analyses prospectives menées sous l'égide de l'Etat ou à l'initiative de la société civile. De nombreux travaux ont ainsi été présentés à la fin de l'année 2021 et début 2022. Ces travaux portant sur l'analyse de différents scénarios de transition pouvant conduire à l'objectif de la neutralité carbone en 2050 ont ainsi apporté une matière particulièrement importante qui permet de poser à la fois l'évidence de l'absence d'une solution unique et de constater le potentiel de compétences remarquable dont la société dispose pour tracer le projet qui reste à construire. Il est d'ailleurs frappant de constater à quel point la richesse de ces analyses contraste avec l'absence, lors du cycle électoral récent, de réel débat sur la définition à donner au projet même de « planification ».

Le prochain chapitre vise donc à présenter ces travaux prospectifs trop peu connus, y compris des décideurs politiques, afin de rappeler leur place absolument essentielle dans le processus de planification.

3. ELEMENTS SUR L'ANALYSE PROSPECTIVE APPLIQUEE A L'ENJEU CLIMATIQUE

PRINCIPES DE L'ANALYSE PROSPECTIVE

Souvent employée pour appuyer la décision stratégique, l'analyse prospective ne fait pas véritablement l'objet d'une définition standardisée. Toutefois, si l'analyse prospective correspond à des pratiques diverses, les analyses réalisées partagent le plus souvent des caractéristiques communes.

Schématiquement, l'analyse prospective pourrait ainsi être définie comme l'étude d'un ou plusieurs scénarios permettant à une *organisation* d'atteindre un *objectif* à une échéance fixée. Un scénario est caractérisé par *une vision cible*, définie par une forme et des performances de l'organisation à l'échéance donnée, et un chemin, lui-même défini par un point de départ et les orientations stratégiques générales nécessaires à l'atteinte de la vision cible. Ces orientations s'appuient le plus souvent sur une analyse de type SWOT (*Strengths, Weaknesses, Opportunities, and Threats*) ou encore « forces, faiblesses, opportunités, menaces » qui guide l'identification des mesures d'accompagnement nécessaires.

[3] Les références suivantes peuvent être utilement consultées :

- Thierry Pech, *Le Parlement des citoyens*, Paris, Seuil/La République des idées, 2021.
- La Fabrique écologique, « Quelles leçons de la Convention citoyenne pour le climat ? », février 2021
- Démocratie ouverte, « Grands principes et lignes rouges pour les conventions citoyennes locales », septembre 2020
- Commission nationale du débat public, Conférence en ligne du 30 juin 2022, « Démocratie délibérative et conventions citoyennes : le futur de la démocratie ? »
- Gouvernement, Rapport de M. Patrick Bernasconi, « Rétablir la confiance des Français dans la vie démocratique – 50 propositions pour un tournant délibératif de la démocratie française », février 2022

Appliquée à la question climatique, et à la lecture des études à notre disposition, on peut dire que la *vision cible* correspondra à une représentation de la France, répondant à l'objectif de la neutralité carbone en 2050, caractérisée en termes de niveau de vie, de démographie, de niveau d'emploi, de modèle productif, économique et social, de besoin en ressources. Le *chemin* précisera les orientations stratégiques par secteur d'activité, parfois par territoire et intégrera des orientations transversales de politiques publiques telles que celles de l'éducation, de l'emploi, de la recherche et l'innovation, etc...

Une stratégie correspond à un scénario qui aura été retenu et souvent précisé. Ainsi la dernière Stratégie nationale bas-carbone (SNBC) est basée sur le scénario dit « avec mesures supplémentaires » (AMS) établi par la Direction générale de l'énergie et du climat (DGEC) du Ministère de la transition écologique, avec le soutien de diverses institutions dont l'Ademe.

ANALYSES PROSPECTIVES RÉCENTES

Les analyses les plus remarquables publiées récemment sont celles de l'Ademe (Projet Transition(s) 2050), du think-tank The Shift Project (Plan de transformation de l'économie française) et de l'association négaWatt (scénario négaWatt 2022).

Sans entrer dans le détail de chacune de ces analyses, les caractéristiques singulières de ces analyses peuvent être résumées comme suit :

- **Projet Transition(s) 2050 – Ademe :**

Ce projet comprend l'étude de 4 scénarios : S1-Génération frugale / S2-Coopérations territoriales / S3-Technologies vertes / S4-Pari réparateur. Dans cet ordre, ces scénarios se différencient par un niveau de sobriété décroissant. Le scénario S1 est un scénario de très forte sobriété, le scénario S4 correspond à un modèle de société prolongeant les tendances actuelles et allant jusqu'à mobiliser des techniques réparatrices comme celles du captage technologique du CO2 de l'atmosphère.

- **Plan de transformation de l'économie française (PTEF) – The Shift Project**

Ce plan correspond à l'étude d'un scénario unique, revendiqué comme une approche « d'ingénieurs », et reposant sur deux leviers essentiels : la sobriété et la mise en œuvre de solutions éprouvées, sous la contrainte bien entendu de l'objectif de neutralité carbone mais aussi de la baisse de disponibilité des ressources d'énergies fossiles. The Shift Project insiste sur la recherche de cohérence des flux de ressources et de biens entre secteurs. Une approche des niveaux d'emploi des secteurs les plus touchés par la transition est réalisée.

- **Scénario de l'association négaWatt**

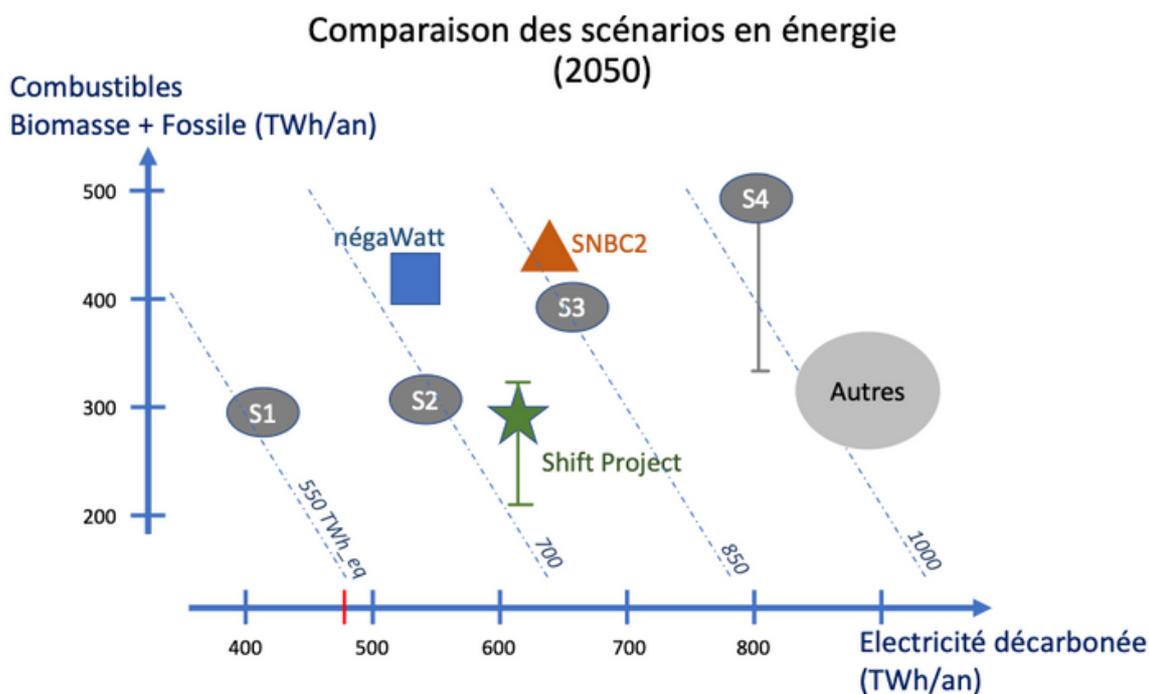
Ce scénario est, comme celui du Shift Project, unique. Il s'appuie sur 3 leviers : la sobriété, l'efficacité énergétique, les énergies renouvelables. Historiquement, négaWatt a placé ses travaux dans la perspective de la sortie de l'énergie nucléaire. Il faut également noter que négaWatt collabore avec Solagro qui est une entreprise associative spécialisée dans l'agroécologie et qui étudie un scénario propre à l'agriculture : Afterres2050.

En complément de ces analyses, il faut citer l'étude de RTE publiée fin 2021 « Futurs énergétiques 2050 ». Le thème central de cette étude portant sur la composition du mix électrique, donc sur un périmètre plus resserré que celui de la transition bas-carbone, nous ne la détaillons pas plus ici[4].

- **Tentative de comparaison entre ces différents scénarios**

Si chacune de ces analyses vise le même but - proposer un ou plusieurs scénarios d'atteinte de la neutralité carbone en 2050 - les méthodologies employées pour mener ces études diffèrent. Cette diversité méthodologique n'est bien sûr pas problématique, au contraire, mais les différences dans l'expression des hypothèses et des résultats concernant les modes de vie, les niveaux d'activité sectoriels, les consommations d'énergie, etc... rendent les comparaisons souvent difficiles.

La figure suivante tente néanmoins de rendre compte de la grande diversité des scénarios étudiés, par les niveaux d'énergie qui leur correspondent à l'horizon 2050, en distinguant la production totale d'électricité décarbonée et la consommation d'énergie thermique issue principalement de la biomasse (bois, biocarburants, biogaz) et marginalement de combustibles fossiles[5].



[4] Pour plus d'information, voir la note d'analyse proposée par le mouvement Engageons-nous, « Analyse du rapport RTE - Futurs énergétiques 2050 - Principaux résultats et propositions » par B. Cogné

[5] Pour tenter une comparaison empirique des scénarios en terme d'appel à la sobriété, ou « d'intensité énergétique », sont également tracées en traits mixtes des droites d'« iso-énergie » correspondant à la somme de la production d'électricité et de la consommation d'énergie thermique (biomasse + fossile) pondérée d'un facteur moyen fixé à 0,5. Cette pondération est retenue pour tenir compte de la différence de qualité énergétique entre la chaleur et l'électricité. La somme des deux termes est donc exprimée ici en unité d'énergie « équivalente ». Par ailleurs, il faut noter que la consommation d'énergie fossile est marginale, sauf dans le scénario du Shift Project et le scénario S4 Ademe. Pour ces deux scénarios le trait vertical représente, à son extrémité basse la consommation de biomasse, à son extrémité haute la totalité biomasse + fossile.

Cette figure permet tout d'abord de visualiser la grande dispersion des scénarios, évaluée en termes de consommation énergétique. Le scénario S1 (Ademe) peut être qualifié « d'extrême sobriété ». Il s'écarte significativement du groupe des scénarios négaWatt, PTEF (Shift Project) et S2 (Ademe) qui restent des scénarios de sobriété que nous pourrions qualifier d'« assumée ». A l'autre extrémité du spectre on retrouve le scénario S4 de l'Ademe et un ensemble de scénarios correspondant à un très fort développement des moyens de production d'électricité (Cérémé, Académie des technologies...) et basés sur un prolongement de nos modes de vie actuels. Entre ces deux extrêmes, se situent le scénario S3 de l'Ademe, et l'actuelle SNBC. Ces scénarios médians pourraient être qualifiés de « sobriété modérée »[6]. Si l'on écarte le scénario S1 jugé extrême, le rapport entre les deux extrémités de ce spectre, S2 à S4, évalué énergétiquement, est de 1,5. Le scénario S4 peut donc être considéré comme 50% plus intensif en énergie que le scénario S2, ce qui est considérable.

Il est intéressant de souligner que les scénarios dits de « sobriété assumée » correspondent à la fois au courant de l'écologie politique représenté par EELV (et LFI qui dit s'appuyer sur le scénario négaWatt) et à une classe sociologique instruite, plutôt jeune et formée d'ingénieurs attirés par les travaux du Shift Project. Ces deux tendances divergent néanmoins sur la question du mix électrique, sujet sur lequel nous revenons plus loin.

La figure présentée permet également de mettre l'accent sur un aspect peu connu du grand public et qui concerne la place que pourra prendre la biomasse dans le mix énergétique futur. Le potentiel de la biomasse apparaît comme l'un des paramètres les plus incertains. Le niveau de 450 TWh/an prévu par la SNBC2 est désormais extrêmement discuté, plus aucun scénario récent ne reprenant cette valeur[7]. Le Shift Project table par prudence sur un potentiel d'à peine plus de 200 TWh/an mettant en avant les problèmes de concurrence d'usage des sols entre alimentation, usage énergétique, développement des puits de carbone, dans un contexte où le développement des pratiques agroécologiques et les effets du dérèglement climatique occasionneront une baisse significative des rendements agricoles.

Si l'on se place dans la perspective des scénarios qualifiés plus haut de « sobriété assumée » et représentés par négaWatt et le Shift Project, tous deux finalement proches sur le plan de la vision projetée de la société en 2050, cette question de la place de la biomasse devient majeure. Elle détermine en effet la crédibilité d'une solution de production d'électricité en totalité assurée par les renouvelables (défendue par négaWatt) ou au contraire renforce la nécessité du recours au nucléaire (défendu par le Shift Project)[8].

[6] RTE dans son étude « Futurs énergétiques 2050 », requalifie le niveau de vie de la SNBC2 comme équivalent à la situation actuelle, ce qui n'en ferait pas un scénario de sobriété, mais un scénario « intermédiaire ».

[7] Voir également l'étude de France stratégie : « Biomasse agricole : quelles ressources pour quel potentiel ? », juillet 2021

[8] Cette appréciation se fonde sur l'analyse déjà citée du rapport de RTE « Futurs énergétiques 2050 » évaluant les différentes solutions de mix électrique en 2050.

La comparaison présentée permet donc bien de traduire la grande diversité des scénarios de transition envisageables tels qu'ils se retrouvent dans l'opinion. Elle comporte cependant le risque de réduire, comme trop souvent, la question de l'action pour le climat à la question de l'énergie voire à celle de la composition du mix de production d'électricité. Ces questions sont bien sûr étroitement imbriquées mais le bilan des besoins énergétiques de la Nation ne reste qu'une vue limitée de la société. Cette comparaison ne rend ainsi que très imparfaitement compte de la diversité et de la complexité des choix de développement auxquels correspondent les différents scénarios étudiés.

Comme nous l'avons précédemment souligné, il n'est pas possible ici de traduire la richesse des analyses prospectives disponibles. Toutefois il est utile au travers de quelques exemples significatifs d'appréhender plus qualitativement les formes diverses que pourront prendre les mutations à opérer. Pour cela, le tableau suivant présente, pour quelques secteurs, et très schématiquement, la large gamme des transformations à opérer suivant que l'on se place sur un scénario « de sobriété » (famille des scénarios S1, S2, PTEF, négaWatt) ou un scénario « technologique » (scénario S4 et voisins)[9].

	Scénarios « de sobriété »	Scénarios « technologiques »
Habitat et territoires	<ul style="list-style-type: none"> • Rénovation massive et globale • Limitation de la construction neuve, en particulier des maisons individuelles • Dé-métropolisation en faveur des villes moyennes et zones rurales 	<ul style="list-style-type: none"> • Rénovation limitée au profit de la construction neuve performante • Poursuite du développement des métropoles et de l'étalement urbain
Mobilités	<ul style="list-style-type: none"> • Réduction forte (1/3) des distances parcourues, dont -40% pour la voiture • Petites voitures électriques • Développement du vélo, transfert modal vers le train (+50%) • Réduction forte des vols aériens (-65%) 	<ul style="list-style-type: none"> • Poursuite de l'augmentation des distances parcourues par personne, y compris l'aviation et la voiture individuelle qui reste dominante • Augmentation du poids des voitures (électriques) et de la vitesse

[9] Ce qualificatif de « technologique » est imparfait mais souvent employé dans le débat public pour opposer les scénarios ainsi qualifiés et les scénarios de sobriété. En effet, à bien des égards les scénarios de sobriété peuvent également comporter une part significative de « technologie »

<p style="text-align: center;">Agriculture et alimentation</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Consommation de viande divisée par 3 • Part du bio atteignant 70% • Agroécologie, diversification 	<ul style="list-style-type: none"> • Baisse limitée de la consommation de viande par habitant • Filières agricoles spécialisées et systèmes agricoles conventionnels appelant des solutions innovantes de protection des cultures
<p style="text-align: center;">Industrie</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Réduction de la demande de biens de consommation avec un développement du «made in France» • Redynamisation à l'échelle territoriale et développement de l'économie circulaire 	<ul style="list-style-type: none"> • Décarbonation de l'industrie liée à celle de l'offre énergétique, l'efficacité des procédés et à l'emploi du captage technologique du CO2 • La production des biens et services reste guidée par l'accroissement des quantités et par l'innovation technologique, dans un système d'échanges mondialisé
<p style="text-align: center;">Energie</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Possibilité de sortie du nucléaire, suivant niveau de sobriété et potentiel effectif de la biomasse 	<ul style="list-style-type: none"> • Fort développement du nucléaire • Exportation d'énergie (électricité et hydrogène)

• **Stratégie de sobriété ou stratégie technologique, chaque option présente des limites**

Par cette représentation, même très simple, des directions prises par les stratégies de sobriété et les stratégies technologiques, on perçoit aisément les conditions et limites auxquelles ces choix se retrouvent confrontés.

Du côté du « choix de la sobriété », la condition de l'acceptabilité sociale d'une réduction de nos standards de vie est reconnue comme un point de vigilance majeur. Impliquant un rééquilibrage cohérent de la distribution des richesses produites, potentiellement moins abondantes et réorientées vers la satisfaction des besoins essentiels, elle concerne chacun. Nous éloignant de la promesse du progrès social par la croissance économique, cette orientation pose de manière plus aiguë encore l'impératif de la justice sociale, devant assurer à tous des conditions d'existence dignes au prix de la modération stricte des hauts revenus. Une autre limite à laquelle ce scénario est confronté est celui de sa cohérence avec les choix de nos partenaires économiques, en premier lieu européens. Le choix de la modération, réalisé de manière isolée, introduit un risque de perte d'influence et d'indépendance.

Du côté du « choix de la technologie », poussé à ses limites, les conditions à réunir ne sont pas moins redoutables. Elles tiennent principalement à un accès satisfaisant aux ressources de toutes natures, et principalement métalliques, qui seraient dès lors requises. Par « accès satisfaisant », on pense d'abord aux questions de coûts, de dépendance géostratégique, ou encore de conséquences environnementales de l'extraction de ces ressources. Mais se pose également la question trop souvent absente du débat public, de l'équité du partage planétaire de ces ressources et de la préservation de la capacité des pays les plus démunis à atteindre un niveau de développement assurant à leurs concitoyens des conditions de vie dignes. En outre, les scénarios technologiques reposent sur des paris technologiques et une rapidité du déploiement des solutions envisagées largement questionnés. Poussé à l'extrême, ce choix expose la société française, dans une forme de fuite en avant, à l'aggravation des tensions internationales alimentées par la course à la domination, ou au maintien de sa position, ainsi qu'à des impasses technologiques, à un gaspillage de ressources et au final à un risque de retard dans l'atteinte de l'objectif de neutralité carbone.

Ainsi la question du choix est-elle posée : comment déterminer le chemin de crête à emprunter, séparant deux versants comportant l'un et l'autre leurs propres dangers ? Où se trouve le « juste » milieu et comment s'assurer de l'adhésion du plus grand nombre à la solution retenue ? Est-on vraiment assuré que le chemin que l'on aura choisi comme le plus adéquat, le restera ? Pour progresser dans la définition des orientations pour y parvenir, il est utile d'examiner comment cette question de la « méthode » est abordée, d'une part dans le champ du débat politique, et d'autre part au travers des dispositions législatives en vigueur qui programment les échéances particulièrement importantes de 2023 et 2024.

4. LA METHODE DE PLANIFICATION DANS LE DEBAT POLITIQUE

LA MÉTHODE DE PLANIFICATION CONSIDÉRÉE PAR LES ACTEURS POLITIQUES

Le sujet de la planification bas-carbone, plus généralement écologique, s'est invité dans le débat politique à l'occasion des dernières élections présidentielles, principalement à l'initiative de Jean-Luc Mélenchon. Cet objectif, celui de la planification, a fini par s'imposer jusqu'au Président de la République nouvellement élu, Emmanuel Macron, qui a décidé d'en attribuer le pilotage au Premier ministre.

Si d'autres que Jean-Luc Mélenchon ont également tenté de porter pendant la campagne cette idée de planification, il faut reconnaître que seul le leader insoumis a réellement proposé une « méthode de planification », mettant en place durant la mandature un processus au terme duquel un « plan » est élaboré puis mis en œuvre. Associant consultations citoyennes territoriales, commissions sectorielles regroupant les acteurs économiques et syndicaux, sous l'égide d'un « conseil à la planification écologique », le processus proposé soumet le « plan » conçu à la validation du Parlement et organise le suivi de sa mise en œuvre.

Si l'on peut juger que la méthode nécessiterait d'être approfondie, le sens général apparaît cohérent avec les exigences de participation d'une part et de contrôle démocratique d'autre part qui émergent des constats que nous avons nous-même établis. Nous serions donc tentés de soutenir l'orientation prise si elle n'était en partie contredite par la mesure de sortie du nucléaire touchant le secteur essentiel de l'énergie. Cette question n'est pas anecdotique car elle pose l'impératif de cohérence sur lequel nous aurons l'occasion de revenir et qui apparaît au cœur de la difficulté de la transition : concilier la nécessité d'une délibération ouverte sur le choix du « plan » à suivre et celle de l'urgence à agir.

Par comparaison, tous les autres candidats y compris ceux qui se réclament de l'écologie, ont construit leur programme sur ce thème sous la forme de « listes de mesures », principalement axées sur la question de ce qu'il conviendrait de faire, pourrait-on dire « techniquement », plutôt que sur la question de la méthode par laquelle le « plan » est établi. Ceci n'est certes pas négligeable car l'urgence écologique commande, en effet, des prises de décision immédiates à effet rapide. Mais aucun de ces candidats n'a proposé d'organiser une véritable délibération collective, durant la mandature, sur la stratégie de long terme qu'il conviendrait d'adopter. Tout se passe comme si le choix de la stratégie était déjà opéré au sein de chacune des forces soutenant les candidats. Il n'apparaîtrait ainsi pas nécessaire d'explicitier la vision proposée de la société désirée en 2050, laissant ainsi à chacun le soin de l'imaginer, ni d'exposer les opportunités, les risques et conditions qui sont attachés à la façon de l'atteindre.

Pour en venir aux intentions du nouveau pouvoir en place, nous ne savons aujourd'hui pas grand-chose de la méthode de planification qu'il compte mettre en œuvre. C'est donc à la lumière des actes qui seront posés dans la définition de la future Stratégie française énergie climat (SFEC) que nous pourrions juger de la méthode envisagée.

UNE CONTRIBUTION SIGNIFICATIVE DE TERRA NOVA

A côté des acteurs politiques mentionnés, candidats ou partis politiques, une contribution significative a également posé ce thème de la méthode. Il s'agit de l'article publié par Terra Nova et rédigé par Pascal Canfin et Thierry Pech en novembre dernier, intitulé « Gouverner la transition écologique »^[10]. Guidée par la recherche des moyens de la cohérence de l'ensemble des politiques publiques en faveur du climat, cette note énonce ainsi un ensemble de 10 propositions de réformes de méthode et d'organisation relevant de compétences nationales. Ces réformes visent à gouverner la transition écologique pour aller plus vite et transformer la société sans la fracturer, à l'intérieur du triangle vertueux formé des normes, du contrat et des technologies. La note met l'accent sur une écologie du contrat, fondant largement la résolution des problèmes sur la négociation de contrats sectoriels, territoriaux, sociaux, sous la conduite de l'Etat. Elle propose également de renforcer l'exercice de la démocratie participative et avance un certain nombre d'ajustements institutionnels.

[10] <https://tnova.fr/ecologie/transition-energetique/gouverner-la-transition-ecologique/>

Voulue délibérément axée sur la mise en œuvre de ce que l'on sait devoir faire, plutôt que sur la recherche ce qu'il faudrait faire, cette note témoigne d'un sens de l'action salutaire par la mise en œuvre de solutions à notre portée, à l'heure où le scepticisme sur notre capacité à relever le défi de la transition et les condamnations d'inaction semblent dominer les esprits. Nous pourrions largement souscrire au propos s'il n'écartait le questionnement que nous considérons précisément comme non résolu, à savoir celui du choix de la stratégie d'ensemble.

Dans une nouvelle note publiée en mai dernier «Les trois mondes de la planification écologique»^[11], Thierry Pech précise encore : « si « planifier » signifie s'efforcer de suivre un plan détaillé pour atteindre un objectif futur, la planification nécessite pour commencer un horizon à atteindre et un calendrier et des étapes pour y parvenir. Bonne nouvelle, en matière climatique, cet horizon et ce calendrier existent : c'est la Stratégie nationale bas carbone (SNBC) ». Cette affirmation, factuellement juste, masque à nos yeux la réalité que nous avons précédemment soulignée, à savoir que la SNBC reste un document d'orientation largement méconnu du grand public et qui traduit un choix réalisé dans des conditions de délibération et de validation démocratique insatisfaisantes au regard des enjeux. Ce constat rejoint d'ailleurs les mots de conclusion formulés par Marine Braud dans la note publiée, également par Terra Nova, en décembre dernier « Un bilan écologique du quinquennat »^[12] : « Enfin, probablement, l'un des enjeux majeurs du prochain mandat sera de poser formellement les options de modèles de société que ce quinquennat n'a pas su clairement départager. Il existe plusieurs chemins pour parvenir à la neutralité carbone et au respect du vivant... ».

COMMENTAIRES

Ainsi voit-on au travers de cette courte analyse que la question de la « bonne méthode de planification » se heurte à une forme de dilemme que les acteurs politiques qui en soutiennent néanmoins la nécessité ne semblent pas réussir à surmonter. Associer largement la société au débat du modèle de société est, par l'adhésion qu'un processus délibératif bien mené viserait à garantir, une condition de la réussite de la transition, mais prend un temps qui est désormais compté. Accélérer le déploiement des solutions, dans une démarche organisant et donc segmentant l'analyse par secteur et territoire, risque très vite de rencontrer des freins inhérents à l'absence de vision d'ensemble fédératrice, mais qui elle-même ne pourra réellement être élaborée qu'avec le concours de tous.

Le défi de la planification résiderait donc dans notre capacité à organiser l'action simultanément sur deux plans distincts et porteurs de potentielles contradictions, celui de l'élaboration méthodique d'un projet de long terme partagé et celui de l'action d'urgence.

[11] <https://tnova.fr/ecologie/transition-energetique/les-trois-mondes-de-la-planification-ecologique/>

[12] <https://tnova.fr/ecologie/transition-energetique/un-bilan-ecologique-du-quinquennat/>

Avant de traiter ces questions et d'avancer les propositions qui clôtureront cette note, il reste à aborder ce qui est d'ores et déjà programmé par la loi pour les deux prochaines années. En effet, les échéances de l'élaboration de la nouvelle Loi de programmation énergie climat en 2023 puis de la définition en 2024 de la nouvelle Stratégie nationale bas carbone et de la nouvelle Programmation pluriannuelle de l'énergie vont fortement structurer les débats à venir. La page de la « méthode de planification » n'est donc pas blanche et il convient d'examiner ce qui est prévu, en relever les apports éventuels comme les incohérences.

5. LE DEBAT A VENIR DE LA STRATEGIE FRANCAISE ENERGIE CLIMAT

RAPPELS DE DÉFINITION DE LA FUTURE « STRATÉGIE FRANÇAISE ÉNERGIE CLIMAT »

La future « Stratégie française énergie climat » désigne l'assemblage formé d'une part de la future Loi de programmation énergie climat » (LPEC) prévue au plus tard pour le 1er juillet 2023, et d'autre part des révisions en 2024 de la Stratégie nationale bas carbone (SNBC), de la Programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE) et du Plan national d'adaptation au changement climatique (PNACC).

Si la Stratégie nationale bas carbone et la Programmation pluriannuelle de l'énergie ne sont modifiées ni dans leur objet ni dans leur positionnement normatif, la future Loi de programmation énergie climat (LPEC) constitue bien une nouveauté. Elle nécessitera en effet un débat devant la représentation nationale qui était jusqu'ici tenu à distance de la définition des éléments essentiels de programmation énergie-climat. La LPEC déterminera ainsi puis révisera tous les 5 ans « les priorités d'action de la politique énergétique nationale pour répondre à l'urgence écologique et sociale » qui fixeront les objectifs suivants :

1. Les objectifs de réduction des émissions de gaz à effet de serre pour trois périodes successives de cinq ans
2. Les objectifs de réduction de la consommation énergétique finale et notamment les objectifs de réduction de la consommation énergétique primaire fossile, [...], pour deux périodes successives de cinq ans, [...]
3. Les objectifs de développement des énergies renouvelables pour l'électricité, la chaleur, le carburant, le gaz ainsi que l'hydrogène renouvelable et bas-carbone, pour deux périodes successives de cinq ans. [...]
4. Les objectifs de diversification du mix de production d'électricité, pour deux périodes successives de cinq ans ;
5. Les objectifs de rénovation énergétique dans le secteur du bâtiment, pour deux objectifs successives de cinq ans [...]

A la lecture rapide de ces objectifs et rappelant qu'ils seront désormais couverts par la LPEC, on peut considérer qu'un progrès significatif est à attendre dans la qualité de la planification de l'action pour le climat, tant en matière de définition que de mise en œuvre. Pour autant, ce progrès est-il de nature à répondre à l'ensemble des critiques qu'appelle l'examen de l'action passée ?

Répondre à cette question suppose un examen un peu plus attentif, à la fois des modalités dans lesquelles la concertation sera menée et de l'articulation entre les documents de planification constitutifs de la SFEC : la LPEC puis la SNBC, la PPE, le PNACC... Cet examen est proposé ci-après.

MODALITÉS DE LA CONCERTATION ENVISAGÉES : PRÉSENTATION ET COMMENTAIRES

Le Ministère de la transition écologique a d'ores et déjà engagé une consultation du public qui se déroulera tout au long du processus d'élaboration de la future Stratégie française énergie climat. Cette consultation est un appel au public à formuler, via une plateforme web, un avis sur les orientations de la politique climatique et énergétique. Elle doit se dérouler en 3 étapes. La première étape qui concerne la LPEC s'est tenue entre novembre 2021 et février 2022. Les deux étapes suivantes concerneront, en 2023 et 2024, la SNBC, la PPE et le PNACC.

A ce jour, il apparaît bien, en l'absence de publicité significative comme de toute démarche délibérative structurée, et sans indication sur la manière dont les contributions seront prises en compte, que cette consultation risque de rester très éloignée des exigences de participation et de débat démocratique que l'expérience semblent pourtant appeler.

De manière plus prometteuse, la Commission nationale du débat public (CNDP) a établi en avril dernier une proposition adressée au Gouvernement sur les « modalités d'une large concertation du public sur l'énergie »^[13]. Suivant les termes de cette proposition, cette concertation devrait se tenir au second semestre 2022 et aurait vocation à « alimenter les travaux de préparation du projet de loi de programmation sur l'énergie et le climat ». Notons qu'elle ne concernerait donc pas les futurs SNBC, PPE et PNACC.

Si cette proposition de la CNDP reprend assez largement les enseignements de la Convention citoyenne pour le climat évoqués précédemment, nous ne disposons pas, à cette date, d'indication sur la suite que le Gouvernement lui donnera^[14].

Nous sommes à ce jour dans l'attente quant à la volonté du nouveau pouvoir à engager sur l'ensemble de la future Stratégie française énergie climat, en matière de concertation, un processus véritablement satisfaisant.

[13] Cette saisine a été prononcée à la suite de la recommandation formulée par la CNDP en décembre 2021 auprès du Gouvernement suite aux annonces de relance de la construction de réacteurs nucléaires. La recommandation de la CNDP s'appuie sur la convention d'Aarhus sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement, ainsi que sur l'article 7 de la Charte de l'environnement, de portée constitutionnelle.

[14] Nous parlons bien là de la « concertation sur le système énergétique de demain » en préparation de la LPEC qui ne doit pas être confondue avec le débat public limité au projet d'EPR2 à Penly décidé par la CNDP le 7 septembre 2022.

Mais avant de détailler, à la lumière des éléments d'analyse réunis, ce que pourrait être un «processus de planification réellement efficace», il reste à préciser en quoi la séquence qui se présente nous semble problématique en termes de logique, c'est-à-dire dans les relations «d'antécédent à conséquent» entre les objectifs visés par les différents documents de programmation de la SFEC : LPEC, SNBC, PPE, PNACC...

QUESTIONNEMENT CRITIQUE SUR L'ARTICULATION DES DOCUMENTS DE PROGRAMMATION DE LA FUTURE STRATÉGIE FRANÇAISE ÉNERGIE CLIMAT (SFEC)

L'examen du processus envisagé nécessite de le rappeler brièvement, au risque de la redondance :

1. Elaboration de scénarios prospectifs (Projet Transition(s) 2050 de l'Ademe, achevé fin 2021)
2. Définition et inscription en 2023 dans la loi (LPEC) des objectifs prioritaires suivants :
 - Objectifs de réduction des émissions de GES sur 3 périodes de 5 ans
 - Objectifs de consommations d'énergie sur 2 périodes de 5 ans
 - Objectifs de développement des énergies renouvelables et de composition du mix énergétique sur 2 périodes de 5 ans
 - Objectifs de rénovation énergétique dans le bâtiment sur périodes de 5 ans
3. Définition, en 2024, de la SNBC, de la PPE et du PNACC

Le rapprochement des objectifs de la LPEC ainsi rappelés et des objectifs de la SNBC qui « définit la feuille de route de la France pour lutter contre le réchauffement climatique et donne des orientations pour mettre en œuvre, dans tous les secteurs d'activité [...] » à l'horizon 2050, ne peut qu'interroger.

En effet, telle que programmée, la définition des objectifs énergétiques de court terme, à dix ans, que la LPEC fixera en 2023, apparaît précéder celle des orientations des secteurs d'activité de l'économie à long terme que la SNBC fixera en 2024. Il apparaît ici une double incohérence : celle consistant à statuer sur les priorités en matière de *production* d'énergie avant d'avoir élaboré les orientations de l'économie et par conséquent les *besoins* énergétiques futurs, et celle consistant à fixer des objectifs de court terme avant de connaître les orientations de long terme.

On n'arrive donc pas bien à percevoir l'intention du législateur dans cette articulation surprenante entre LPEC et SNBC. A-t-il voulu donner à la LPEC une fonction de cadrage aux orientations de la SNBC, mais alors cela signifie-t-il que les débats majeurs du choix des orientations de long terme se dérouleront à l'occasion de l'élaboration de la LPEC et non de la SNBC ? Ou la LPEC est-elle une forme de « loi d'urgence », mais dans ce cas, quelles précautions seront prises pour préserver une délibération ouverte sur les options de la SNBC ? Et, alors pourquoi avoir publié les analyses prospectives de l'Ademe il y a un an déjà ? Par ailleurs, avoir placé dans la LPEC les objectifs de rénovation du bâtiment à court terme sans rien prévoir pour les secteurs de l'agriculture, des mobilités ou encore de l'industrie ne fait que renforcer le sentiment que la LPEC vient se «surajouter» à des éléments de programmation préexistants, là où une reconception d'ensemble du processus de planification, guidée par une vision politique claire, aurait été nécessaire.

Cette confusion est par ailleurs bien révélée par l'examen de la proposition de la CNDP sur l'organisation de la concertation préalable à l'adoption de la LPEC. Pour répondre aux objectifs de la LPEC dont l'horizon est fixé à 2035, la CNDP se trouve en effet contrainte de proposer d'élargir le débat aux enjeux plus larges qui sont ceux que doit précisément traiter la SNBC, c'est-à-dire très succinctement, à la place à donner à la sobriété et à la technique à l'horizon 2050. On retrouve ainsi le glissement opéré dans le débat ouvert par l'étude du mix électrique réalisée par RTE en 2021. Partant d'une question bien circonscrite : « quel mix électrique en 2050, pour le besoin issu de l'évaluation de la SNBC ? », on en arrive à rediscuter les hypothèses même de la SNBC sur des questions beaucoup plus larges. Ainsi s'éloigne-t-on de la question de départ et éprouve-t-on les plus grandes difficultés à dégager en réponse à celle-ci des conclusions de qualité rencontrant une adhésion large.

On en revient, en somme, au constat formulé précédemment à propos du débat politique actuel. Tout se passe comme si la question de notre modèle de développement était perçue comme trop lourde pour être abordée frontalement et collectivement. Véritable « éléphant dans la pièce », elle est contournée aussi longtemps que possible, jusqu'à ce qu'elle finisse par s'imposer. Ici se situe probablement l'enjeu majeur de la planification : reconnaître la nécessité de ce débat essentiel et lui donner toute sa place dans un processus cohérent et compréhensible par tous.

Sur la base des constats proposés, nous sommes désormais en mesure d'avancer quelques orientations essentielles en vue de la mise en œuvre d'une « planification de l'action pour le climat réellement efficace ».

6. ORIENTATIONS POUR UNE PLANIFICATION REELLEMENT EFFICACE DE L'ACTION POUR LE CLIMAT

L'examen que nous venons de mener tant de l'expérience passée que des dispositions programmées par l'arsenal réglementaire dont nous disposons incite à considérer qu'une planification efficace de l'action pour le climat devrait s'appuyer sur quelques orientations majeures.

La première orientation est un préalable. En réponse aux derniers constats présentés plus haut, elle appelle à redéfinir *un processus de planification cohérent, accessible à la compréhension de tous*. La seconde orientation consiste à considérer que le « meilleur plan » adviendra, non d'en haut, mais *du travail de la société elle-même*, considérée dans toutes ses composantes, y compris sa composante la plus fine c'est-à-dire celle de chaque individu. La troisième orientation consiste à adopter des *principes de pilotage rigoureux* s'appuyant sur une définition institutionnelle précise de l'attribution de la responsabilité des différentes stratégies, et sur un principe de redevabilité effective des institutions en charge devant les différentes représentations démocratiques. Enfin, la quatrième orientation vise à *concilier les deux exigences de l'action méthodique de long terme et de l'action d'urgence*.

Avant de présenter plus complètement ces orientations, il paraît utile de préciser qu'elles ne constituent pas un ensemble de propositions opérationnelles d'application directe mais des principes qu'un travail collectif devrait détailler.

ORIENTATION 1 – PLANIFIER SUIVANT UN PROCESSUS COHÉRENT, COMPRÉHENSIBLE PAR TOUS

Les constats que nous avons réalisés à propos de la Stratégie française énergie-climat décrivent un processus d'élaboration des différents documents de planification dont la logique hasardeuse compromet la qualité des décisions à prendre comme le respect des délais. L'orientation proposée ici vise donc à rebâtir un processus rigoureux à partir de quelques principes que l'analyse développée précédemment nous a indiqués.

Le premier principe consiste à poser clairement en préalable, sans chercher à la contourner, la nécessité du débat sur le scénario de transition dans lequel nous voulons nous engager. Nous disposons de tous les éléments pour réussir à poser ce débat et le mener : analyses prospectives, expérience, compétences. Mais affirmer ce principe ne signifie en rien que ce débat peut être en totalité résolu avant d'aborder l'examen des stratégies détaillées, comme celle de l'énergie.

En effet, la stratégie générale de transition a pour objet essentiel d'assurer la cohérence entre, d'une part, le « niveau de prospérité » que nous souhaitons atteindre, ou préserver et, d'autre part, le « modèle productif et de société » à construire. Si la définition de ce modèle établit ce que nous voulons atteindre, autrement dit le « quoi », secteur par secteur, c'est l'examen des stratégies détaillées qui, traitant des modalités suivant lesquelles les transformations peuvent être accomplies et donc du « comment », permet, en retour, de corriger puis de valider le scénario envisagé.

Le deuxième principe consiste donc à définir le processus d'élaboration tant de la stratégie générale que des stratégies détaillées, sectorielles et territoriales, comme un processus itératif. Constituant le principe élémentaire et ancestral de la maîtrise de toute démarche de conception, cette façon de concevoir la méthode de planification n'invente rien et ne pose, dans le contexte de l'action pour le climat, aucune difficulté conceptuelle.

La mise en place d'un tel processus ne devrait pas non plus rencontrer de difficulté technique majeure. Les documents de programmation correspondant aux différentes activités constitutives du processus sont identifiés. Les expertises existent, tant au niveau des administrations centrales que territoriales, sans parler de celles développées au sein de la société civile. L'affectation institutionnelle des différents niveaux de définition stratégique est évidente. La SNBC (et PNACC) devrait ainsi être affectée à la Première ministre, ce qui est cohérent avec la récente décision d'attribuer à celle-ci la planification écologique^[15]. Les stratégies sectorielles devraient être affectées aux différents ministères. Les stratégies territoriales resteraient quant à elles attribuées aux régions pour les SRADETT et aux EPCI pour les PCAET.

[15] Cette affectation a été concrétisée par la création d'un Secrétariat général à la Planification écologique placé sous l'autorité du Premier ministre (Décret 2022-990 du 7 juillet 2022)

Le troisième principe est une conséquence de la structuration du processus sous une forme itérative. Il consiste à placer entre chacune de ses phases un jalon de validation, ou revue de conception. Ce rendez-vous a deux fonctions essentielles. La première est de détecter les incohérences entre les différents niveaux de définition stratégique, fixer les modalités de leur traitement lors de la phase ultérieure et procéder, le cas échéant, à des arbitrages. La deuxième fonction consiste à valider les mesures à caractère opérationnel pouvant être prises à ce stade, sans attendre la fin du processus complet.

De plus, c'est bien dans le cadre de ces revues que doivent s'envisager le débat et la validation démocratiques à apporter par les représentations nationale et territoriale.

Deux questions nécessitent cependant une attention particulière :

La première est celle de la durée à consacrer à un tel processus. L'examen détaillé de cette question dépasse le cadre de la présente note mais il paraît réaliste de considérer une durée de trois ans comprenant une phase de définition préliminaire et deux itérations, au maximum. Cela permettrait d'insérer deux jalons de validation intermédiaires et un jalon final. Soulignons que cette durée est cohérente avec celle observée pour la future Stratégie française énergie climat débutée par la publication de l'analyse prospective de l'Ademe fin 2021 et devant s'achever par la validation de la prochaine SNBC programmée mi-2024 et à la suite de laquelle devront être actualisées les stratégies sectorielles et territoriales[16].

Une deuxième question doit être abordée. Il est illusoire d'imaginer aboutir à l'issue de ce processus à un plan « bon pour 30 ans ». Un rythme quinquennal de révision du plan, comme celui appliqué à la SNBC, devra être maintenu[17]. En revanche, la durée nécessaire à cette révision quinquennale sera évidemment réduite. Rappelons que la durée estimée de 3 ans du processus initial présentée ici résulte d'une situation initiale dans laquelle le niveau de consensus sur la stratégie à suivre est faible[18].

Enfin, pour compléter la justification de cette orientation, il est fondamental de souligner que le bénéfice de la mise en œuvre d'un processus ordonné ne tient pas seulement dans la qualité des décisions prises et dans la limitation des aléas. A bien des égards, la remise à plat de notre méthode de planification est bien plus qu'un simple geste technique. Son bénéfice réside également dans la compréhension par chaque acteur (acteurs institutionnels, entreprises, collectivités, citoyens) de la façon dont les décisions s'élaborent et du rôle qu'il peut y jouer. Répondant à l'incertitude anxieuse qui naîtrait d'une action confuse et dominée par l'urgence, un tel processus est de nature à offrir une vision claire de la conduite de l'action publique et à favoriser une participation efficace.

[16] Insistons à nouveau sur le fait que toutes les décisions de nature opérationnelle (législative, réglementaire, budgétaire...) ne sont pas renvoyées au dernier jalon de validation mais que certaines d'entre elles peuvent être prises au stade des validations des jalons intermédiaires.

[17] Ceci nécessitera donc de maintenir un niveau de veille prospective adapté. Cette question devrait appeler une analyse approfondie, publiquement débattue.

[18] Cette question de la durée du processus initial et du nombre d'itérations à intégrer relève d'un arbitrage politique à réaliser sur la base de concertations avec les parties prenantes.

Aussi l'adoption d'un processus cohérent et compréhensible est-elle la condition du déploiement de la deuxième orientation, axée sur la contribution du plus grand nombre d'entre nous.

ORIENTATION 2 – CONSTRUIRE COLLECTIVEMENT UN PLAN PARTAGÉ

Ainsi énoncée, cette orientation qui ambitionne d'offrir à chacun sa place dans la construction du projet collectif peut sonner comme une utopie éloignée de toute réalité. Un examen des modalités suivant lesquelles un tel objectif pourrait se concrétiser est donc nécessaire.

Mais avant, il est important de revenir à ce qui justifie cette orientation. Soucieux de ne pas développer un propos trop théorique ou trop général sur l'intérêt des mécanismes participatifs et délibératifs, nous préférons ici nous concentrer sur les justifications qui nous paraissent spécifiques à l'action pour le climat.

L'analyse montre que les mutations à opérer devront mobiliser à la fois l'action collective et l'engagement individuel. Celui-ci prendra ainsi des formes variées : changement durable des habitudes de consommation vers des comportements plus sobres, mutations professionnelles (devant être soigneusement préparées et accompagnées) et géographiques depuis les secteurs « perdants » de la transition vers les secteurs porteurs, décisions d'investissement (même collectivement soutenues) dans des véhicules peu émetteurs ou dans des rénovations globales du logement, etc. Y compris dans un scénario de transition du type « pari technologique », l'engagement individuel sera essentiel et ne pourra être totalement mobilisé sur la seule injonction, même validée suivant nos règles institutionnelles, ni être totalement remplacé par l'accompagnement collectif.

Plus particulièrement, la question de la sobriété, levier important de la mutation, rencontre aujourd'hui celle de sa « désirabilité » à laquelle se heurtent ceux qui soutiennent la nécessité d'une transformation profonde de nos modes de consommation^[19]. Dès lors, on doit s'interroger sur l'intérêt de tenter de rendre attractif, à grand renfort de communication ou d'exercices de conviction, ce qui apparaît encore à la plupart d'entre nous comme un renoncement. Sauf à compter sur l'aggravation des crises, option contraire à l'ambition même de cette note, la voie de la délibération collective fondée sur l'examen de scénarios diversifiées est certainement plus prometteuse. De cette délibération émergera ainsi plus sûrement le consentement à la sobriété, au niveau qui s'imposera alors^[20].

^[19] Du fait de la crise d'approvisionnement en gaz et en pétrole provoquée par la guerre en Ukraine, cette question de la désirabilité peut aujourd'hui paraître secondaire. Mais si la nécessité d'une limitation de nos consommations figure désormais au premier plan des préoccupations, celle-ci relève plus de la gestion d'une situation de pénurie, subie et, devons-nous l'espérer, conjoncturelle, que d'une véritable démarche de sobriété, questionnant dans une perspective de long terme nos besoins fondamentaux.

^[20] Par souci de concision, le propos sur le consentement est ici limité au thème important de la sobriété. Il pourrait néanmoins être élargi. Il est certain que, y compris au terme d'un processus le plus rigoureux, subsistera une certaine « distribution » de l'opinion autour du scénario retenu, et qu'un arbitrage politique restera toujours nécessaire. Dans ce cadre, le consentement à l'arbitrage réalisé reposera sur la possibilité donnée à chacun, en particulier aux « perdants », de contribuer à la définition des mesures d'accompagnement qui les concerneront.

Enfin, plus fondamentalement encore, l'action pour le climat pose la question des solidarités. Les mutations professionnelles ou géographiques déjà évoquées nécessiteront l'accompagnement de ceux qui auront à les réaliser et devront mobiliser ceux qui auront à les accueillir. Et si la perspective d'une stabilisation voire d'une contraction de la production de richesses devait se réaliser, la question déjà vive de leur distribution se posera avec plus d'acuité. Solidarité « horizontale », ou solidarité « verticale », ces liens vont subir de profondes évolutions dont l'expérience incite à penser qu'elles ne peuvent s'imposer d'en haut.

Aussi, pour ces trois nécessités au moins : rencontre de l'action collective et de l'engagement individuel, évolution durable des comportements de consommation, élaboration de nouvelles solidarités, une action pour le climat réellement efficace ne pourra advenir sans un véritable travail de la société sur elle-même. Reposant sur une vision collectivement partagée des transformations à accomplir, autrement dit sur un horizon commun, les mutations à réaliser sont profondément culturelles. En cela le travail à réaliser devrait mobiliser chacune des composantes de la société, y compris la plus fine, chaque individu étant ainsi appelé à contribuer et devant trouver sa place dans cet examen collectif.

Cette affirmation étant posée, il reste à envisager les modalités suivant lesquelles la contribution de tous qui est appelée ici pourrait être concrètement réalisée.

Un tel objectif nous oriente tout d'abord vers les expériences de démocratie délibérative du type des « conventions citoyennes » qui se sont multipliées ces dernières années. Ces expériences ont démontré l'efficacité de ces dispositifs et ont permis de nombreuses avancées dans la maîtrise de leur mise en œuvre. Il demeure néanmoins que cette mise en œuvre nécessite des précautions importantes, ainsi que nous l'avons déjà évoqué. De plus, ce format ne règle pas la difficulté du rapport entre la convention elle-même et le grand public : on ne délibère bien qu'en comité relativement restreint et le consensus atteint à ce niveau ne se propage pas naturellement au grand public. Enfin, il est très difficile d'imaginer une multiplication de telles conventions sur tous les sujets, dans le temps court fixé pour le processus décrit précédemment.

Il est donc nécessaire de considérer la délibération dans un sens beaucoup plus ouvert, dans lequel la dimension « collective » ne désigne pas uniquement la collectivité des citoyens. Elle doit aussi viser l'ensemble des corps intermédiaires – associations, syndicats, organisations professionnelles, chambres consulaires, etc. – qui existent déjà et qu'il convient de mobiliser, secteur par secteur, territoire par territoire. Il faut souligner ici que le succès de leur mobilisation résidera dans la capacité des pouvoirs publics à établir un cadre clair à leur contribution. Ceci rappelle l'impérieuse nécessité de fixer en préalable un processus cohérent et compréhensible par tous.

Au niveau individuel, cette délibération peut être celle à laquelle un salarié est appelé dans son entreprise, lorsque celle-ci est engagée dans une démarche de réduction de son impact environnemental. Le bilan carbone, aujourd'hui obligatoire pour les entreprises de plus de 500 salariés, est l'un des outils favorisant ce type de démarche.

Il pourrait être étendu aux entreprises de taille plus réduite (au-dessus de 50 salariés), ainsi que le propose la Convention des entreprises pour le climat (CEC), qui appelle également à donner à tous les salariés un accès à des actions de formation sur le climat[21].

Enfin, si nous avons d'abord évoqué la « délibération », en tant que « processus d'élaboration d'une solution au travers d'un échange argumenté »[22], la contribution du plus grand nombre est peut-être d'abord à considérer au travers de la « participation ». Celle-ci peut en effet être mise en œuvre dans des formes plus simples que celles de la délibération.

Constatant, par exemple, que la connaissance par le public de l'existence même des PCAET est extrêmement faible (et que dire des SRADETT ?), on mesure le chemin qui reste à parcourir en matière de participation. Si la volonté politique des élus peut parfois être questionnée, on doit reconnaître que ces derniers sont confrontés à des difficultés réelles : insuffisance de moyens et de compétences, difficultés méthodologiques, tensions avec les associations environnementales locales...

En appeler à une participation plus active de tous nécessiterait donc une investigation profonde des raisons pour lesquelles elle ne se développe pas davantage. Mais plus fondamentalement, il semble bien que ce soit aussi le regard porté par la puissance publique sur le citoyen qu'il convient d'interroger.

En ce sens, l'examen de la terminologie employée dans les documents de programmation (SNBC, SRADETT, PCAET), chaque fois qu'il est question de favoriser l'implication du citoyen, est révélateur. Ainsi l'information, la sensibilisation, l'appropriation, l'incitation apparaissent comme les moyens de faire évoluer les comportements ou de faire accepter les solutions auprès de citoyens vis-à-vis desquels la puissance publique doit être exemplaire. Si tous ces objectifs sont parfaitement justifiés[23], on est frappé du fait que le citoyen n'est pas véritablement considéré comme acteur de la définition des solutions. Regardé avant tout comme un interlocuteur passif, un être à « inciter » ou à conditionner, le citoyen n'est en pratique jamais invité à développer ses connaissances sur les faits qui justifient l'action, ni sur la manière dont l'action publique pour le climat est organisée. Dans ces conditions, il n'est pas surprenant qu'un dialogue de qualité ait du mal à s'installer entre pouvoirs publics et citoyens.

[21] Communiqué de presse de la Convention des entreprises pour le climat – 1er juillet 2022

[22] Cette définition simple peut être cependant questionnée. Elle laisse entendre que le produit de cette délibération est une proposition de solution et seulement cela. Nous pouvons soumettre ici, pour un débat qui dépasse le cadre de cette note, l'idée selon laquelle le produit de la délibération n'est pas seulement une proposition de solution mais aussi l'argumentaire associé. Elle pourrait également, dans le cas de l'examen de plusieurs solutions à un problème donné, non pas viser une préconisation parmi ces solutions, mais établir et valider une analyse des avantages, inconvénients et conditions de mise en œuvre de chacune de ces solutions.

[23] Les moyens pour servir ces objectifs prennent cependant, lorsqu'il s'agit de faire passer la charge de cette sensibilisation principalement par les enfants et les jeunes adultes, un caractère pour le moins discutable.

C'est pour répondre à ce constat que le mouvement Engageons-nous a proposé un dispositif de formation accessible au public (et qui serait obligatoire pour les élus), portant sur les enjeux liés au climat, à l'énergie et à la préservation des ressources[24]. Financée par l'Etat et conçue sous l'égide du Conseil national de la transition écologique (CNTE), cette formation d'un volume de 8 à 12 heures, organisée en ateliers de groupe, comprendrait une présentation des éléments de compréhension de base des mécanismes du dérèglement climatique, de la place de l'énergie dans notre société et de l'organisation de l'action publique en faveur du climat. Le choix du terme de formation, et non d'information, pour désigner le dispositif n'est pas neutre. Il s'agit bien d'offrir au citoyen la possibilité d'acquérir de nouvelles compétences, et de l'encourager à exercer, dans le domaine du climat, ce que Patrick Vieu désigne par sa "citoyenneté épistémique"[25], c'est-à-dire la responsabilité qui lui incombe à l'égard de tous de questionner la validité de ses croyances et de s'informer sur des questions qui le concernent très directement. Ce dispositif de formation pourrait ainsi être actionné, soit à la demande du public, soit à l'initiative des communes avant toute démarche participative locale en rapport avec l'action climatique. Il pourrait également être mis en œuvre par les entreprises (comme proposé plus haut), par les organisations professionnelles ou les chambres consulaires[26]. Cette piste mérite d'être approfondie.

Nous estimons ainsi que ce choix de la connaissance est certainement l'une des clés de la réussite de l'élaboration collective d'un plan partagé. Manifestant une confiance nouvelle des pouvoirs publics dans la capacité des citoyens et des corps intermédiaires à participer activement, un tel choix devrait favoriser l'identification sur le terrain des modalités de concertation les plus adaptées. Il nous semble donc que la revitalisation de la démocratie participative par la connaissance constitue un levier puissant pour nous approcher de l'idéal que nous soutenons.

Une dernière précision doit être apportée quant à l'horizon temporel de la « délibération collective » à laquelle appelle la présente note. Compte tenu de la profondeur des mutations à opérer et des incertitudes auxquelles nous sommes confrontés, il est certain que cette délibération ne peut se limiter au cycle de 3 ans que nous avons décrit. Nous le verrons plus loin, la conduite des plans d'actions nécessitera des rendez-vous d'évaluation et une révision régulière des stratégies. Nous pourrions évidemment souhaiter que cette délibération qui, nous l'avons vu, est un « véritable travail de la société sur elle-même » se déroule de la façon la plus intense et au plus vite. Pour éviter de nous payer de mots sur ce que nous sommes réellement en mesure d'accomplir, nous devons donc envisager ce travail sur un horizon beaucoup plus long et nous convaincre du fait que l'urgence qui s'impose à nous ne peut en aucun cas nous autoriser à y renoncer.

[24] *Engageons-nous*, B. Cogné « Pour une formation du public et des élus aux enjeux liés au climat, à l'énergie et à la préservation des ressources »

[25] Patrick Vieu, « Croire en démocratie et croire en la démocratie », *Revue française d'éthique appliquée*, 2019/2 N°8, p. 62-76

[26] Sur la base d'une diffusion auprès de 5% du public sur 4 ans, la proposition citée évalue le coût d'un tel dispositif pour la collectivité entre 50 et 100 M€/an, soit 0,2 à 0,3% du coût des investissements publics pour le climat. (Le coût des investissements publics en faveur de la décarbonation de l'économie est évalué par l'institut I4CE à 30 Md€/an de 2023 à 2028, in *Panorama des financements climat*, édition 2019)

ORIENTATION 3 – PILOTER L'EXÉCUTION DU PLAN DE MANIÈRE VÉRITABLEMENT RESPONSABLE

L'examen des dispositions actuelles nous a montré que les modalités dans lesquelles le pouvoir exécutif rend compte de la mise en œuvre de la SNBC sont très éloignées d'une pratique adaptée à la criticité des enjeux. Rappelons que c'est une instance indépendante, le Haut conseil pour le climat, qui établit annuellement pour le Gouvernement un état des lieux de cette mise en œuvre, sous la forme d'un rapport auquel le Gouvernement répond, cette réponse étant alors adressée au Parlement. On ne peut que s'interroger, au vu de ce processus, sur les moyens que le pouvoir exécutif consacre lui-même à la maîtrise d'une responsabilité dont il a la charge...

L'orientation avancée ici vise à instituer une pratique proactive et systématique de la responsabilité exécutive. Il s'agirait pour le Gouvernement de réaliser une présentation périodique de la mise en œuvre de la Stratégie générale et des stratégies sectorielles devant le Parlement. Une périodicité d'un ou deux ans paraît adaptée. Cette présentation serait réalisée sur la base de critères convenus au stade de la définition stratégique. Les écarts entre la programmation et la réalisation donneraient lieu à une proposition de plan de retour à l'objectif. Le Parlement serait doté de moyens d'audits (qui pourraient être ceux de l'actuel HCC, dont le fonctionnement et les moyens seraient alors revus, et de la Cour des comptes) permettant de contrôler ces éléments qui donneront lieu à débat et à validation par le Parlement.

Ces dispositions sont duplicables à l'échelle des territoires.

ORIENTATION 4 – CONCILIER PLANIFICATION MÉTHODIQUE DE LONG TERME ET ACTION D'URGENCE

Le sens général de l'analyse présentée est de soutenir la nécessité d'une planification méthodique qui peut, en raison du temps et de l'énergie qu'il faudrait lui consacrer, paraître en décalage avec la réalité aux yeux de tous ceux qui s'alarment avec raison des retards pris dans l'action pour le climat. L'été dont nous sortons à peine a été marqué par une succession de canicules et une sécheresse qui marquent non seulement l'opinion mais affectent brutalement les agriculteurs et alimentent l'inflation que subissent d'abord les plus démunis. La crise qui s'ouvre en France, née de la guerre en Ukraine, est ainsi aggravée par les effets du dérèglement climatique. Elle impose des décisions à effet rapide et met de force à l'agenda la question de la sobriété énergétique. Ce faisant, elle renforce le risque de repousser au second plan l'exigence de l'examen des orientations de long terme, ou de réduire les moyens qui devraient lui être consacrés. Alors que nous semblons désormais entraînés dans une accélération des crises, il est pourtant plus que jamais nécessaire de prendre des décisions fortes en matière de planification, pour éviter de nous trouver à l'avenir réduits à agir en permanence dos au mur.

La nécessité de conduire simultanément l'action de planification méthodique et l'action urgente soulève pourtant une difficulté que nous avons évoquée lors de l'examen des propositions des acteurs politiques en matière de planification écologique. L'exemple emblématique de cette difficulté est celui de l'énergie et du nucléaire en particulier. L'urgence des décisions à prendre en la matière a ainsi poussé tous les candidats à l'élection présidentielle à se positionner sur la relance ou au contraire l'abandon d'un nouveau nucléaire. Certains de ces candidats ont proposé dans le même temps un processus de concertation (Jean-Luc Mélenchon, par la planification écologique, et Yannick Jadot, par une Convention citoyenne de l'énergie) et tous, d'une certaine manière, s'en sont vus indiquer l'obligation par la recommandation émise en décembre 2021 par la Commission nationale du débat public[27]. Est ainsi apparue chez chaque candidat une forme de contradiction, ou d'ambiguïté, que le débat électoral n'a pas permis d'éclairer, entre la volonté (ou la nécessité) d'une délibération large et l'expression d'un choix en faveur d'une solution déterminée. Si contester l'expression de ce choix n'aurait pas grand sens, on peut néanmoins estimer qu'il appartient, à celui qui le porte, d'indiquer de la façon la plus claire comment il compte en pratique concilier les deux termes du problème.

L'exemple précédent porte sur une prise de décision (la relance ou l'abandon d'un programme de construction d'EPR) relative au champ d'analyse concerné par l'effort de planification (le mix énergétique futur). Mais ce questionnement peut être étendu à toute décision urgente qui serait à prendre pour d'autres raisons que l'action climatique mais venant interférer avec l'effort de planification de cette action. Un exemple simple éclaire cette remarque : comment décider, dans le même temps, de réaliser un aménagement routier que des évolutions du trafic nécessitent et de confier à un processus participatif le soin de proposer un plan de réaménagement de la voirie sur le long terme, par exemple pour accompagner le développement de l'usage du vélo ?

Si la réponse au questionnement illustré par ces deux exemples tient certainement dans une grande détermination politique et une exigence de cohérence, elle passe aussi par quelques dispositions concrètes, fondées sur la nécessité de fixer à la délibération des objectifs et règles clairs et de les respecter. Il en va de la confiance que ceux qui sont appelés à délibérer pourront mettre dans le processus auquel ils sont invités, mais aussi de la confiance que l'ensemble des citoyens pourront nourrir à l'égard de la démocratie délibérative.

Ceci conduit alors à envisager deux dispositions :

La première consisterait à soumettre, à la validation de l'assemblée des représentants élus concernée, le « cahier des charges » de tout dispositif délibératif programmé, en particulier pour une convention citoyenne. Ce cahier des charges devrait ainsi fixer clairement le champ d'investigation donné à la délibération, en définir précisément les objectifs et indiquer les suites qui y seront données.

La deuxième consisterait, pour toute action urgente envisagée (par nature mal anticipée) et qui viendrait interférer substantiellement avec le périmètre assigné à un dispositif délibératif en cours, à inviter l'exécutif à venir présenter et justifier cette action devant la convention.

[27] Avis du CNDP du 1er décembre 2021, N° 2021/159/Débat public sur le nucléaire

Ces dispositions, ajoutées à celles que l'expérience passée a indiquées, pourraient être intégrées à une Charte des conventions citoyennes qui, sans graver dans le marbre institutionnel des règles trop rigides, permettrait de faciliter la mise en place de ce type de dispositif[28].

Enfin, il est nécessaire de rappeler que la planification méthodique à laquelle nous appelons n'est en rien antinomique de décisions fortes en cours de processus, celui-ci étant jalonné de points de validation permettant précisément ce type de décision.

MOT DE CONCLUSION SUR LA PRÉSENTATION DES QUATRE ORIENTATIONS PROPOSÉES

Nous avons tenté de démontrer la nécessité des quatre orientations proposées en partant des éléments de constats d'une situation qui ne nous paraît satisfaisante ni du point de vue de l'efficacité climatique, ni du point de vue de son caractère démocratique. Nous l'avons fait à partir d'une analyse qui peut paraître parfois théorique et peut interroger sur les modalités de la mise en œuvre des orientations en cause. Si, pour répondre à cette difficulté nous avons ainsi tenté, chaque fois que possible, de présenter quelques mesures concrètes, nous avons conscience que la structuration du propos, orientation après orientation, justifiée par la volonté de fixer quelques principes clairs, ne permet pas d'appréhender facilement le « plan d'actions » qu'il conviendrait d'adopter pour s'engager sur le chemin proposé.

Ce travail est encore à réaliser. Afin de l'amorcer, nous proposons en annexe les axes sur lesquels il nous semble prioritaire de progresser.

En dernier mot, doit être évoquée la question des moyens à consacrer à la mise en œuvre des orientations soutenues. Si cette question est importante, elle ne peut être résolue ici et nous souhaitons alerter du fait qu'elle ne doit pas constituer le paravent d'une action trop timide. Les expériences sont nombreuses, par exemple dans la conduite de grands projets, des modifications incessantes et retards conduisant à des gaspillages inacceptables qu'une action méthodique, que nous savons concevoir, aurait permis d'éviter. Face au défi du dérèglement climatique, aux conséquences potentiellement dramatiques, nous ne pouvons faire l'économie d'un examen attentif de l'effort auquel nous appelons. De surcroît, nous pensons que réaliser cet effort serait une occasion extrêmement précieuse de retrouver collectivement confiance en l'avenir, singulièrement pour la jeunesse à qui nous confions trop largement la charge d'une situation qu'elle n'a pas créée.

[28] Voir La Fabrique écologique, « Quelles leçons de la Convention citoyenne pour le climat ? », février 2021

ANNEXE : PROPOSITION (NON LIMITATIVE) D'AXES DE TRAVAIL

En vue de la reconception d'un processus de planification de l'action pour le climat cohérent et compréhensible par tous (orientation 1)

1. Elaboration d'un schéma préliminaire du processus de planification attendu
2. Elaboration d'une proposition d'organisation institutionnelle en charge de la reconception puis du pilotage du processus de planification

En vue de l'élaboration collective d'un plan partagé (orientation 2)

3. Bilan des difficultés rencontrées par les collectivités territoriales dans la définition, la participation du public et la mise en œuvre des plans d'action locale pour le climat
4. Elaboration d'une Charte des conventions citoyennes
5. Elaboration d'un plan de formation du public et des élus aux enjeux du climat, de l'énergie et de la préservation des ressources
6. Examen et propositions sur les suites à donner aux propositions de la Convention des Entreprises pour le climat en vue de favoriser la participation des salariés dans l'élaboration des stratégies des entreprises pour le climat
7. Etat des lieux des capacités et évaluation des besoins en analyse prospective

En vue d'un pilotage véritablement responsable des plans d'action publics pour le climat (orientation 3)

8. Elaboration d'une proposition de règles institutionnelles fixant les obligations de reddition des comptes périodiques sur la mise en œuvre des plans d'action, au niveau national, sectoriel et territorial