

LA TRANSITION JUSTE TERRITORIALE : UN NOUVEL HORIZON COOPÉRATIF POUR LES TERRITOIRES FRANÇAIS



Par Eloi Laurent, économiste à l'Observatoire français des conjonctures économiques / Sciences Po, Ponts Paris Tech et Université de Stanford. Membre du Conseil scientifique de la Fondation Zoéin.

Cet article a été publié pour la première fois en décembre 2022 dans le livret “Pour des modèles économiques et des territoires sobres, justes et résilients”, édité suite à l'Université Ephémère organisée par la CTE Tilt et la Fondation Zoéin en mai 2022 à Lille.

INTRODUCTION

Les crises écologiques que nous connaissons déjà et qui vont profondément marquer la première moitié du 21ème siècle sont inédites : des bouleversements de notre environnement ont certes déjà eu lieu avant la stabilisation climatique d'il y a 10 000 ans, mais nous n'en étions pas responsables. A la source de la nouveauté écologique contemporaine se trouve donc la nouveauté de la responsabilité humaine. Or la prospérité humaine ne s'explique pas autrement que par la capacité à la coopération sociale. C'est donc à la lumière de la coopération sociale que peuvent se comprendre et, espérons-le, s'atténuer puis se résoudre ce qu'il faut bien nommer nos crises écologiques. Au cœur de cette coopération sociale on trouve la justice sociale, à la fois comme obstacle et comme levier, c'est-à-dire comme condition de la transition écologique. Il faut donc envisager et mettre en œuvre d'urgence à tous les niveaux du gouvernement humain de nouvelles formes de coopération qui articulent le défi écologique et la question sociale. On propose ici une déclinaison de cette stratégie pour les territoires français – la transition juste territoriale – en commençant par l'inscrire dans l'horizon de la coopération.

COLLABORER OU COOPÉRER ?¹

Il existe d'innombrables voies et moyens de dépasser l'économie du 20ème siècle, entendue à la fois comme système de pensée et modèle d'organisation sociale. Dans les faits, partout sur la planète, des paradigmes alternatifs sont en cours d'invention ou déjà traduits dans les modes de vie humains. Une de ces alternatives fécondes consiste à délaissier les dimensions superficielles de l'activité économique (croissance, compétitivité mais aussi performance financière et discipline budgétaire) pour s'intéresser à ses causes profondes et à ses finalités véritables, autrement dit à ce qui la rend possible et à ce qui la rend souhaitable.

1 - Cette partie reprend des éléments de Laurent (2021) : “La métropole coopérative : éléments d'analyse et de mesure”

Face à une contrainte écologique qui va dominer la vie humaine pour un demi-siècle au bas mot, se donner pour horizon indépassable d'augmenter la croissance du Produit intérieur brut (PIB) n'a tout simplement plus de sens économique. Pourquoi ? Parce que l'identification entre croissance et bien-être humain d'une part et croissance et progrès social de l'autre est une illusion qui désormais se démontre empiriquement.

Au fond, les choses sont assez simples : le début du XXI^e siècle est marqué par trois crises connexes dont le PIB et sa croissance ne peuvent, par construction, rien nous dire. Parce qu'il agrège les composantes de la valeur ajoutée, le PIB cache la crise des inégalités sociales. Parce qu'il efface les consommations intermédiaires pour ne comptabiliser que la valeur monétaire, il masque les crises écologiques. Parce qu'il passe sous silence la manière dont la valeur ajoutée est accumulée, il éclipse la crise de la démocratie. Sortir de la croissance pour traverser ces apparences n'est évidemment pas une fin en soi : c'est se mettre en quête de nouvelles finalités sociales-écologiques, par exemple la « pleine santé »². Si l'on porte à présent le regard sur les moyens pratiques du bien-être humain, on voit distinctement que c'est la coopération qui en est la source, ni la concurrence, ni même la collaboration.

Grâce aux travaux décisifs d'Elinor Ostrom³, on sait maintenant que des institutions communes enracinées dans des principes de justice, même réduits à leur plus simple expression, favorisent les comportements coopératifs susceptibles de perpétuer les communautés humaines qui leur font bon accueil. La « révolution des communs » initiée par Ostrom part du postulat que ce sont les individus eux-mêmes qui décident de changer de comportement et deviennent coopératifs en adoptant des règles et des attitudes de réciprocité fondées sur leur propre expérience. Face à chaque nouveau défi, ils trouvent les moyens de réinventer les institutions de la coopération à partir de principes de confiance et de réciprocité, ce qui leur permet de se projeter ensemble dans le temps. Mais il faut opérer ici une distinction capitale entre coopération et collaboration⁴.

On pourrait penser que ces deux termes sont simplement synonymes alors que trois dimensions au moins les séparent : la collaboration s'exerce au moyen du seul travail, tandis que la coopération sollicite l'ensemble des capacités et finalités humaines ; la collaboration est à durée déterminée, tandis que la coopération n'a pas d'horizon fini ; la collaboration est une association à objet déterminé, tandis que la coopération est un processus libre de découverte mutuelle. C'est la coopération, et non la collaboration, qui est la source de la prospérité humaine, car elle irrigue l'intelligence collective (la capacité de penser et rêver ensemble), bien au-delà de la simple faculté de travailler ensemble, que d'autres animaux que nous possèdent. Si l'on collabore pour faire, on coopère pour savoir (...)

2 - Éloi Laurent, Et si la santé guidait le monde – L'espérance de vie vaut mieux que la croissance, Les liens qui libèrent, 2020, 192 p.

3 - Elinor Ostrom, « Par-delà les marchés et les États : La gouvernance polycentrique des systèmes économiques complexes », Revue de l'OFCE, 1/1, 2012, pp. 13-72.

4 - Éloi Laurent, L'impasse collaborative – Pour une véritable économie de la coopération, Les liens qui libèrent, 2018, 192 p

En somme, les femmes et les hommes coopèrent avant tout pour améliorer leur connaissance d'eux-mêmes, des autres et du monde et la coopération humaine est sans équivalent dans le monde du vivant parce qu'elle est une quête de connaissance partagée plus qu'une simple collaboration limitée à l'accomplissement en commun d'une tâche nécessaire telle que l'alimentation ou la reproduction. Loin d'être une machine sociale visant l'utilité et l'efficacité, la coopération prend donc la forme d'une intelligence collective à but illimité.

LES TROIS COOPÉRATIONS TERRITORIALES

Les territoires humains sont par nature des espaces de coopération interne et externe : c'est pour faciliter la coopération sociale que les villes ont été inventées et elles l'ont été dans un esprit de coopération avec leur environnement.

Le premier niveau de coopération territoriale a trait à la coopération sociale permise au sein des territoires en vue d'améliorer le bien-être des habitant(e)s. Il est utile de noter ici que politique de bien-être et politique d'attractivité ne visent pas le même public : les politiques d'attractivité fondent les choix du territoire sur les préférences des gens qui n'y habitent pas tandis que les politiques de bien-être se préoccupent des préférences des gens qui y habitent. Les indicateurs d'une politique de bien-être territorial sont de deux ordres : des indicateurs de vitalité de la coopération sociale ; des indicateurs de mesure démocratique du bien-être.

Le second niveau de la coopération territoriale est la coopération interterritoriale et il importe de bien distinguer ici non seulement les différents partenaires de cette coopération mais surtout préciser sa nature même. Les indicateurs de ce réseau coopératif comprennent les flux de développement humain (revenus, connaissances, santé) et les flux de matières (y compris la question de la stratégie alimentaire territoriale⁵ et les politiques de sobriété, entendues comme *sobriété-partage*, voir encadré), et pas seulement les flux monétaires entrants et sortants.

LA SOBRIÉTÉ, ÉLÉMENTS DE DÉFINITION

Très loin de la folle gabegie de la croissance, l'analyse économique fut conçue par Aristote il y a deux millénaires et demi comme une discipline de la sobriété, cherchant à satisfaire les besoins humains essentiels dans un environnement contraint en assurant la correspondance entre des besoins raisonnés et des ressources limitées. Mais cette première sobriété, la sobriété-frugalité, se déploie dans l'espace du foyer qui est par nature inégalitaire : les membres de la famille sont placés dans un rapport hiérarchique et ne doivent pas devenir des semblables. Il n'y a donc aucune raison pour que la satisfaction des besoins essentiels, qui procède d'un principe de nécessité, aboutisse à une situation juste. C'est dans l'espace de la cité que le nécessaire peut ou non être jugé comme suffisant.

5 - La métropole Rouen Normandie a choisi d'élaborer le diagnostic de son projet alimentaire territorial en sollicitant les acteurs locaux et les EPCI au-delà de son périmètre dans le cadre d'une « stratégie alimentaire territoriale » validée en décembre 2019.

Le deuxième âge de la sobriété, prenant acte de l'accélération fulgurante du développement économique au lendemain de la seconde guerre mondiale, entendait ralentir la surconsommation des ressources naturelles qu'il engendre, à commencer par l'approvisionnement en énergie. Il revient à l'association Négawatt d'avoir introduit ce concept de sobriété-modération au début des années 2000 pour le distinguer de la logique d'efficacité énergétique. Autant l'efficacité énergétique vise à réduire la quantité d'énergie (et/ou de carbone) par unité de production, autant la sobriété énergétique vise à réduire le volume d'énergie consommée et donc à garantir que les politiques mises en œuvre se traduisent effectivement par des économies d'énergie en évitant un « effet rebond » de la consommation. A cet égard, l'Article 2 de la loi sur la transition énergétique votée en 2015 en France entretient un contresens fatal en prétendant soutenir « la croissance verte par le développement et le déploiement de processus sobres ». Les travaux visionnaires de Négawatt ont notamment permis de distinguer différentes politiques de sobriété : structurelle (rapprocher les lieux de travail et de résidence), dimensionnelle (réduire la taille des voitures), d'usage (prendre les transports en commun) et collaborative (favoriser l'autopartage).

Une troisième période s'est ouverte depuis quelques années lorsque des articles académiques issus du courant de la décroissance et publiés dans des revues influentes ont entrepris de revisiter des travaux datant du début des années 1990 sur les besoins humains essentiels du chercheur britannique Ian Gough. Une dialectique de la décroissance est alors apparue : autant il paraît impossible de découpler la croissance économique des dommages environnementaux qu'elle cause, autant il paraît possible de satisfaire des niveaux de vie décents universels tout en réduisant la consommation énergétique mondiale (qui a doublé depuis quarante ans), à condition d'une gigantesque redistribution des ressources entre les pays et au sein de ceux-ci. La justice est bien la notion clé de ce troisième âge de la sobriété, la *sobriété-partage*.

C'est ici qu'intervient le dernier rapport du GIEC qui, s'appuyant à la fois sur les travaux de Négawatt et ces mêmes articles, propose dans le résumé pour décideurs et le chapitre 9 de son troisième volet une définition de la sobriété : « les mesures et les pratiques quotidiennes qui évitent la demande d'énergie, de matériaux, de terre et d'eau tout en assurant le bien-être humain pour tous dans les limites planétaires ». Sont ici clairement mis en regard des limites et des besoins reliés entre eux par un impératif de justice sociale, dans l'esprit du Rapport Bruntland (1987).

Mais cette définition prête également à confusion dans la mesure où elle mêle la sobriété et les politiques de sobriété. On peut donc vouloir distinguer la sobriété, définie comme un niveau de vie universel décent compatible avec les limites planétaires et les politiques de sobriété, définies comme des mesures visant à assurer cette compatibilité. La sobriété peut ainsi être appliquée à un large éventail de dimensions du bien-être humain (santé, nutrition, éducation, mobilité, etc.) et les politiques de sobriété porter aussi bien sur l'offre que sur la demande (le GIEC évoque un triptyque « éviter, améliorer, changer ») ce qui permet de combiner changements structurels et conversions individuelles.

Cette sobriété-partage est aujourd'hui un point de convergence des principaux courants de la post-croissance (décroissance, économie du Doughnut, économie du bien-être) et doit inspirer de nouvelles politiques publiques (telle que la planification sociale-écologique) et même de nouvelles formes d'autorités publiques, en amorçant le passage d'un Etat de bien-être à un Etat de bien-être essentiel. Ce nouvel âge de la sobriété autorise en tout cas un retour à Aristote et à sa notion de « médiété » définie comme un juste milieu moral entre des excès contraires : les sociétés humaines doivent d'urgence trouver un chemin qui leur permettent de passer non pas de trop à moins (économie de la privation), mais de trop pour certains à assez pour tous (économie essentielle).

Dans les territoires français où l'eau se fait rare sous l'effet d'une sécheresse structurelle, en Europe où l'énergie vient à manquer, en Chine où l'air est encore empoisonné par la pollution, il faut comprendre qu'économiser, ce n'est pas convertir la Biosphère en ressources, c'est bien plutôt partager les ressources de la Biosphère.

Le dernier niveau de coopération tient à la coopération des territoires avec les écosystèmes locaux et globaux – la coopération écosystémique – qui nous renvoie à la naissance des premières villes. La coopération avec les écosystèmes locaux rejoint en partie la question de la coopération inter-spatiale et des flux de matières et converge avec le développement des circuits courts et de l'économie circulaire sur les enjeux stratégiques que sont l'alimentation, l'énergie et l'eau. Ces coopérations écosystémiques se prolongent au plan mondial, vers la biosphère et ses écosystèmes globaux, avec notamment le partage des meilleures pratiques écologiques au sein des réseaux de territoires.

LA TRANSITION JUSTE TERRITORIALE : PRINCIPES ET POLITIQUES

La notion de « transition juste » est née au début des années 1990 dans les milieux syndicaux américains comme un projet social défensif visant à protéger les travailleurs des industries fossiles des conséquences des politiques climatiques pour leurs emplois et leurs retraites. Dans cette perspective (que l'on retrouve par exemple dans les « plans territoriaux de transition juste » prévus par le Pacte vert européen), ce sont les politiques de transition qu'il s'agit de rendre justes. Or, l'amplification des chocs écologiques (inondations, sécheresses, canicules, etc.) et des dégradations environnementales (qualité de l'air, alimentation, etc.) appelle une définition plus large et proactive de la transition juste.

La transition juste ne doit plus seulement s'entendre comme un accompagnement social ou une compensation financière des politiques de transition écologique, mais plus largement comme une stratégie de transition sociale-écologique intégrée face aux crises écologiques incluant les politiques écologiques comme les chocs écologiques (une fiscalité carbone est une politique écologique tandis qu'une canicule est un choc écologique)⁶.

La crise du Covid illustre bien la pertinence et la nécessité de cette approche sociale-écologique intégrée : c'est un choc écologique (en l'occurrence une zoonose) qui a aggravé les inégalités sociales existantes (comorbidités, logements exigus, travailleurs essentiels, etc.) et en a fait naître de nouvelles (nécessité/possibilité du télétravail, Covid long, etc.). De même, les sécheresses et les canicules, qui deviennent structurelles en France, exposent les personnes les plus vulnérables à de graves conséquences sanitaires et appellent des protections collectives durables.

Développer une stratégie de transition juste territoriale consiste donc à analyser systématiquement les chocs écologiques et les politiques qui entendent les atténuer sur un territoire sous l'angle de la justice sociale et à mettre en œuvre des politiques de transition juste de manière démocratique en veillant à la compréhension, à l'adhésion et à l'engagement des citoyennes et des citoyens du territoire concerné.

Avant de détailler quelques exemples précis de ces politiques de transition juste territoriale, notons que cette thématique a récemment fait son apparition en France avec l'adoption par l'Autorité environnementale de **l'avis délibéré n° 2022-11 du 5 mai 2022**. Celui-ci porte sur l'évaluation environnementale du plan de transition juste en Auvergne-Rhône-Alpes élaboré par la Région et vise à « changer de modèle de croissance » dans quatre secteurs particulièrement émetteurs en gaz à effet de serre (raffinage, produits minéraux non métalliques, chimie et métallurgie).

Ce plan s'inscrit donc très exactement dans la logique défensive évoquée plus haut, qui est celle des crédits européens du « Mécanisme de transition juste » :

6 - Bauler, Tom, Vincent Calay, Aurore Fransolet, Mélanie Joseph, Eloi Laurent, Isabelle Reginster, « La transition juste en Europe : mesurer pour évoluer » – Cahier de prospective de l'IWEPS N°6, 2021. https://www.iweps.be/publication/la-transition-juste-en-europe-mesurer-pour-evoluer/urent_web_v2_1_.pdf

compte tenu des engagements climatiques français pris devant les instances européennes, il convient d'envisager des stratégies de reconversion de certains secteurs industriels en vue de protéger l'emploi (l'Autorité environnementale évoque la volonté « d'amortir le choc de la transition énergétique pour des travailleurs dont l'activité industrielle est conduite à muter »). Or ces mêmes territoires rhodaniens sont également concernés par une pollution de l'air et des sols qui induit des conséquences importantes pour la santé humaine et dont le plan ne traite pas, pas plus qu'il ne traite de l'enjeu pourtant majeur de l'exposition de ces régions au risque de canicule ou encore du lien entre santé et alimentation. Il faut donc élargir la focale.

Les stratégies de transition territoriale juste, entendues comme de véritables stratégies de transition sociale-écologique, peuvent prendre différentes formes, en empruntant à différents registres des politiques, par exemple :

Construire les politiques de transition juste à partir d'enquêtes de bien-être territorial

Il n'existe aujourd'hui pas d'enquête systématique sur les différentes dimensions du bien-être humaine (santé, éducation, revenu, socialisation, etc.) dans les territoires français. Une telle enquête serait une source précieuse de connaissance susceptibles d'irriguer des politiques de transition juste en prenant la mesure des problématiques sociales et écologiques de chaque territoire, du point de vue de ses habitant(e)s. Cela constituerait un socle solide des politiques de transition juste.

Construire des protections sociales-écologiques contre les canicules

Les territoires français seront de manière certaine touchés par des canicules sévères au cours des prochaines années, dont l'impact sanitaire va être inégal du point de vue des territoires exposés et des personnes vulnérables.⁷ Les dispositifs publics actuels ne sont pas assez protecteurs au vu de la gravité de la menace, les territoires doivent donc travailler à des politiques de prévention sociale-écologique et de protection sociale-écologique.⁸

Promouvoir la justice alimentaire territoriale

A chaque étape de la vie, l'alimentation peut contribuer aux inégalités sociales de santé : il y a un lien direct entre santé et qualité nutritionnelle de l'alimentation.

7 - Éloi Laurent, « Construire une protection sociale -écologique : le cas de la France face aux canicules » Sciences Po OFCE Working Paper, n° 17/2021 <https://www.ofce.sciences-po.fr/pdf/dtravail/OFCEWP2021-17.pdf>

8 - Éloi Laurent, « La pleine santé sur une planète vivante », Pratiques, n°97 - avril 2022. <https://pratiques.fr/La-pleine-sante-sur-une-planete-vivante>

On peut donc distinguer au moins deux enjeux de justice alimentaire : l'accès aux aliments (c'est la question de la part du budget alimentaire dans le revenu des ménages) et l'accès à la qualité nutritionnelle (à ne pas confondre avec celle de la densité énergétique). Tandis que les projets alimentaires territoriaux (PAT) se développent, ils ne sont encore ni assez reconnus, ni assez soutenus, ni assez tournés vers la justice alimentaire.

Construire des coopérations territoriales écosystémiques

Les territoires français doivent apprendre à vivre avec les écosystèmes locaux et globaux. De nouvelles coopérations pourraient ainsi émerger et se développer autour de l'énergie éolienne, solaire, l'adaptation à la crise climatique ou aux risques d'inondation et de manière générale autour de nouvelles politiques de sobriété-partage. Les continuités écologiques (trame verte, trame bleue, etc.) dessinent aussi des coopérations écosystémiques prometteuses, dessinées par le vivant. Comme l'a judicieusement proposé l'AMF⁹ les dépenses des communes et des EPCI liées à ces coopérations écosystémiques devraient pouvoir être inscrites en section d'investissement.

CONCLUSION

Pour expliquer la nécessité et la possibilité du régime démocratique, le théologien américain Karl Paul Reinhold Niebuhr contrastait « l'inclinaison humaine à l'injustice » et « la capacité humaine pour la justice ». C'est cette double caractéristique de l'humanité qui explique de même la nécessité et la possibilité de la transition écologique, qui ne deviendra réalité que si elle devient une transition sociale-écologique, une transition juste.

BIBLIOGRAPHIE

Éloi Laurent, Et si la santé guidait le monde – L'espérance de vie vaut mieux que la croissance, Les liens qui libèrent, 2020, 192 p.

Elinor Ostrom, « Par-delà les marchés et les États : La gouvernance polycentrique des systèmes économiques complexes », Revue de l'OFCE, 1/1, 2012, pp. 13-72.

Éloi Laurent, L'impasse collaborative – Pour une véritable économie de la coopération, Les liens qui libèrent, 2018, 192 p.

9 - file:///C:/Users/81502/Downloads/fd82fe4d37b2d15ecb6e8eeb8cc61b22.pdf