

Planification écologique : la nécessaire concertation démocratique pour une mise en œuvre juste et efficace

Publié: 10 mai 2022, 23:49 CEST

Nathalie Lazaric

Directrice de recherche en innovation et apprentissage, Université Côte d'Azur



Si la rénovation énergétique a pu améliorer le confort de vie des usagers, elle n'a pas toujours conduit à la diminution attendue de la consommation d'énergie. Ghislain Sillaume/flickr, CC BY-NC-SA

Durant sa campagne, Emmanuel Macron a affirmé vouloir mettre la planification écologique au centre du prochain quinquennat, sous l'égide directe du Premier ministre. En attendant sa nomination, l'institut France Stratégie vient de dévoiler son rapport sur les enjeux de cette planification écologique, préconisant entre autres un renouveau de l'exercice démocratique.

Dans ce contexte, en quoi consiste la planification écologique ? Quels en sont les contours et prérequis nécessaires pour aboutir à des résultats qui fédèrent le plus grand nombre de citoyens ? Comment éviter les échecs cuisants comme ceux de la rénovation énergétique ?

L'importance de la concertation

La planification écologique est l'aptitude d'un pays de se doter d'un cadre institutionnel et réglementaire adapté à ses objectifs écologiques. L'une de ses fonctions est notamment de permettre de financer les investissements privés et publics nécessaires pour la transition.

Si on peut se réjouir de voir la question écologique se placer au centre de l'échiquier politique et être annoncée comme principe phare pour les cinq prochaines années, on doit néanmoins se méfier de mesures imposées par le gouvernement ne répondant aux besoins réels ou « perçus » des citoyens.

En effet, faute de cohérence et de concertation préalable, l'État français a déjà été amené à renoncer à la fiscalité écologique avec la crise des « bonnets rouges » en 2013 et des « gilets jaunes » en 2019. Ces mesures furent perçues comme injustes, car touchant les travailleurs les plus pauvres, notamment lors du mouvement des « gilets jaunes » avec la hausse du prix du carburant.

Ainsi que le préconise le rapport Brundtland rédigé par les Nations unies en 1987, la participation et l'information ainsi que la justice et la solidarité sont les principes de base pour que la transformation écologique soit acceptée par les citoyens.

Face aux « grands défis » de notre siècle, il n'existe pas une solution possible, mais de nombreuses options. Les problèmes environnementaux sont complexes, incertains et ont des conséquences multiples.

Face à ces défis, la méthode préconisée est le pragmatisme à la « Dewey », c'est-à-dire une concertation décentralisée pour trouver un compromis acceptable et surtout, accepté par les acteurs publics et privés ainsi que par l'ensemble des citoyens.

La concertation est toutefois difficile et longue à mettre en œuvre. En effet, elle ne se programme pas, mais se co-construit avec un ensemble de parties prenantes.

L'exemple de la rénovation énergétique

Prenons un exemple simple : la rénovation énergétique, c'est-à-dire l'ensemble des travaux visant à diminuer la consommation énergétique du bâtiment et de ces usagers en utilisant des énergies décarbonées.

Annoncée en France comme la prochaine mesure phare du quinquennat pour la planification écologique, elle illustre la complexité des défis à surmonter pour aboutir à une réelle réduction des gaz à effet de serre.

La rénovation énergétique est complexe et implique de nombreux acteurs publics et privés (dont la plupart n'ont pas l'habitude de collaborer avec des acteurs intermédiaires), ainsi que de nombreuses sources de financement. Elle repose sur de multiples options technologiques possibles, et nécessite des compromis entre coût économique, pratiques énergétiques et réduction des gaz à effet de serre.

Face à ces difficultés, l'habitude est donc de mettre en place ces programmes sans les usagers et sans observation préalable de leurs pratiques de consommation.

Ceci conduit généralement à des résultats variables... voire mauvais. Notamment, on observe de nombreux effets rebonds après les opérations de réhabilitation, et les retours sur investissement sont loin de ceux escomptés.

Et pour cause : les modèles de prédiction sur lesquels ils sont basés reprennent souvent un profil d'usager dit « moyen », et sont incapables d'intégrer la complexité des usages locaux dans leur modèle de prévision.

Pourtant, les travaux de mon laboratoire sur la réhabilitation des logements sociaux en région PACA et sur la consommation énergétique montrent qu'il est possible, par la concertation, d'enseigner la réduction de la consommation énergétique et ainsi de modifier durablement les comportements.

Lorsque l'on fait le bilan de la réhabilitation des logements sociaux en région PACA, on voit une nette différence entre les opérations ayant bénéficié d'une concertation en amont (programme d'éducation populaire, travail avec les associations environnementales sur les questions énergétiques, dialogues avec la maîtrise d'ouvrage sur les options techniques telles que l'isolation et le thermostat) et les autres opérations « classiques ».

Quand la concertation avec les usagers fut mise en œuvre, les réductions de consommation énergétique furent importantes, avec une diminution effective de la consommation sur le long terme en évitant les potentiels effets rebond (c'est-à-dire une augmentation de la consommation d'énergie par usager allant à l'encontre des prévisions initiales).

Si le confort thermique est un réel bien-être pour les usagers, le but premier de la rénovation énergétique reste la réduction des gaz à effets de serre. Pour parvenir à ce résultat, il est nécessaire de concilier bien-être, éducation populaire et réduction de la facture énergétique, sous peine de voir ces programmes coûteux ne pas déployer leur potentiel et générer frustration et incompréhension potentielle.

La concertation (avec les différents intervenants : ménages, associations, maîtres d'œuvre...) doit alors être au cœur du processus. Mieux, elle doit être apprise et comprise en étant impulsée comme principe et méthode par l'État pour servir de modèle à l'ensemble des acteurs.

Quelles bonnes pratiques pour la planification écologique ?

Les leçons à tirer pour la planification écologique sont multiples. Tout d'abord, la concertation est un processus complexe, long et hasardeux, mais qui doit être mise en place dès le départ.

La planification permet de fixer un cadre et des objectifs. Il est important, par la suite, que ces derniers soient décentralisés et mis en œuvre par les acteurs territoriaux, avec de réelles ressources et moyens pour les accompagner dans cette démarche.

Cette démarche de concertation collective via des associations d'éducation populaire ou des outils comportementaux (récompenses, coups de pouce – nudges – ou conseils – boosts –) est non seulement durable, mais a de nombreux impacts sur le long terme. Elle permet de ne pas réduire la question de la planification écologique à de simples dispositifs techniques, certes indispensables, mais largement insuffisants.

Pour conclure, on peut dire que la clé de voûte de la planification écologique repose sur plusieurs préconisations à intégrer dans l'agenda politique pour les prochaines années :

- La co-construction des scénarios de transition écologique avec les usagers comme condition préalable
- La mise en place de programme d'éducation populaire et d'expérimentations de divers outils d'apprentissage vers la transition écologique (réduction des déchets, réduction de la consommation énergétique, nouvelles formes de mobilité...)
- La volonté d'innover, tant du point de vue technologique que social, pour aboutir à des résultats ambitieux perçus comme utiles et justes
- La volonté d'évaluer les résultats obtenus et de les diffuser à toutes les parties prenantes, pour apprendre des succès, mais aussi des échecs et tirer les leçons des méthodes locales
- La capacité de dédier du temps et des ressources à la co-construction pour fédérer l'ensemble de parties prenantes, quitte à retarder à court terme les programmes en place
- La décentralisation des moyens et des ressources pour que les acteurs territoriaux s'approprient la question de la mise en œuvre de la planification environnementale en fonction des spécificités et contraintes locales
- La capacité de mesurer les bénéfices en matière de bien-être, d'inégalités et de réduction de gaz à effet de serre pour chaque programme engagé

En conclusion, pour que la planification écologique puisse être perçue comme juste et utile, il faut changer la donne des pratiques en cours, ne pas chercher l'efficacité à tout prix, mais voir la portée des programmes sur le long terme et se donner le temps de la concertation collective.

C'est à ce prix que la programmation environnementale pourra offrir toutes les opportunités pour les citoyens, et fédérer le plus grand nombre autour de l'objectif fondamental : la réduction de notre empreinte carbone et l'héritage du bien commun aux générations à venir.

La tâche est ambitieuse, mais c'est à ce prix que la transition écologique et sa mise en œuvre pourront embarquer le plus grand monde de citoyens, et toucher leur cible initiale.