

Renforcer le Sénat pour réussir la transition écologique territoriale ?

Jérôme Bignon (ancien sénateur et député (Agir), président du comité d'orientation de l'Office français de la biodiversité), Khalil Elouardighi (chercheur associé à l'Iddri, démocratie & transition écologique)

- 1) **RELANCE ÉCOLOGIQUE ET DÉMOCRATIQUE : URGENCE ET IMBRICATION**
- 2) **TEMPS LONG, EXPERTISE ET PROXIMITÉ TERRITORIALE : LES ATOUTS DU SÉNAT**
- 3) **RENFORCER LE SÉNAT, UN AXE DE LA RELANCE ÉCOLOGIQUE ET DÉMOCRATIQUE ?**
- 4) **CHANTIER DE RELANCE ÉCOLOGIQUE ET DÉMOCRATIQUE : COÛT OU OPPORTUNITÉ ?**

1. RELANCE ÉCOLOGIQUE ET DÉMOCRATIQUE : URGENCE ET IMBRICATION

La France fait face à une double crise, écologique et démocratique, et celles-ci sont en partie imbriquées. La « relance » écologique et démocratique dont le pays a besoin se joue en particulier au niveau territorial, et les sénateurs constituent un maillon clé pour permettre à la République de relever ce défi, et d'assurer le lien entre les décisions nationales structurantes et les négociations territoriales.

1.1. Crise écologique

Depuis 2020, les élus locaux sont en première ligne de la crise écologique : canicules, sécheresses, inondations, pandémie, fuite des urbains vers les campagnes, conflits locaux sur l'usage de l'eau, de l'espace et des ressources, effondrement des populations d'insectes et d'oiseaux, etc. Et

Météo France et les autres instituts scientifiques indiquent que ces impacts délétères du changement climatique en cours vont aller croissant, tant en quantité qu'en intensité, et que dans 30 ans, la France vivra en partie dans un climat semi-aride de type méditerranéen, où le patrimoine des espèces d'arbres et de plantes historiques de la France se sera considérablement raréfié faute d'insectes pollinisateurs.

Tout le territoire national sera affecté, mais la forme spécifique des changements sera différente dans chaque

département, parfois même entre les différentes zones d'un même département, renforçant ainsi les inégalités territoriales. Tous ces bouleversements auront de lourdes conséquences économiques, sociales et culturelles en local, et les élus locaux seront toujours plus en première ligne pour y faire face

Les scientifiques et les économistes pointent ainsi tous la nécessité de réduire rapidement notre exposition aux impacts du changement climatique (réduire la vulnérabilité des territoires), ce qui pose des questions fondamentales de modèles de développement territorial (repli stratégique, nouvelles vocations agricoles, par exemple). Ils indiquent également la nécessité de réduire rapidement notre empreinte écologique et donc de mettre en place des transformations non seulement dans nos activités productives, mais aussi dans nos usages et nos modes de vie (intermodalité dans les transports, mobilité partagée ou collective, évolutions des régimes alimentaires, etc.) afin de réduire l'ampleur de la dégradation environnementale et des chocs économiques et sociaux qu'elle entraîne. Ces modifications profondes des projets de territoire, impliquant des formes de reconversion de la vocation économique, supposent des capacités de négociation politique entre acteurs qui seront clés.

Les tensions politiques entre groupes sociaux créés par ces bouleversements ont parfois tendance à paralyser l'action publique. À l'échelle nationale, les différents gouvernements et autorités indépendantes fixent des objectifs de transition écologique, tout en concédant que ceux-ci ne sont pas encore calibrés pour être à la hauteur des défis, et que les feuilles de route établies pour les atteindre ne sont que partiellement respectées en pratique.

Tous appellent à une forte accélération de la transition, sans avoir encore trouvé les modalités de gouvernance capables de l'opérer.

La transition écologique, par les transformations économiques qu'elle implique (en termes de secteurs, de métiers), va nécessiter un « choc de confiance » des citoyens envers leurs institutions, ainsi que les uns envers les autres. Un tel choc de confiance nécessite de nouvelles formes de gouvernance, aptes à susciter la compréhension et la participation des citoyens au projet de transition écologique, depuis l'échelle d'un territoire particulier jusqu'à celui de la représentation nationale et de l'exécutif.

1.2. Crise démocratique

Les grandes démocraties sont de moins en moins gouvernables.

À l'étranger, l'arrivée au pouvoir par les urnes d'hommes politiques d'extrême-droite qui s'accrochent au pouvoir et fomentent des insurrections (Bolsonaro, Trump, Erdogan, Orban, etc) se multiplie. Le spectre de la violence politique refait surface.

Plus près de la France, l'Italie, la Suède et l'Autriche sont gouvernés par des coalitions contenant des partis de ce type.

Outre le risque de prise de pouvoir par des partis non démocratiques, les citoyens expriment aussi leur défiance ou leur désaffection pour les élections et le système démocratique tel qu'il est organisé, ce qui conduit en pratique à priver les institutions démocratiques de la légitimité nécessaire à leur action (montée ininterrompue de l'abstention, crise des Gilets Jaunes, blocage autour de la réforme des retraites).

La crise démocratique est aussi très prégnante au niveau local, avec le développement vis-à-vis des maires et des autres élus d'une attitude « consumériste », exigeant toujours plus de services publics et de performance, mais moins d'impôts et moins de règles contraignantes, davantage de flexibilité pour soi-même (voire de passe-droits), mais une égalité stricte pour les autres, etc. Cette « ingouvernabilité » de terrain, couplée à une culture de l'invective issue des réseaux sociaux, conduit aujourd'hui à la crise des vocations observée aux municipales.

1.3. Lien entre les crises écologique et démocratique

L'insuffisante protection du capital naturel de la France est aujourd'hui délétère en termes de valeurs : elle met en danger certains équilibres culturels¹ clés de notre société, par exemple entre les générations ou entre les métiers, et elle bat en brèche le sens de la responsabilité que la République s'efforce depuis toujours de faire prospérer auprès des Français.

C'est pourquoi la réconciliation des Français avec l'écologie est un élément indispensable de leur réconciliation avec la République. Les enquêtes d'opinion² révèlent que les Français identifient l'environnement comme le sujet le plus fédérateur de tous (« *on est tous dans le même bateau* »). De même, l'expérimentation de la Convention citoyenne pour le climat a démontré que la délibération (art auquel habituellement seuls les parlementaires se livrent) est capable d'amener des citoyens « lambda » d'une posture initiale de forte défiance (à la fois sur la démocratie et l'écologie) à une posture constructive et ambiguë (sur la démocratie et sur l'écologie).

¹ Équilibres culturels mis sous tension par l'insuffisante protection du capital naturel de la France : un nombre croissant de Français rapportent une colère contre certains de leurs compatriotes pour leur manque de « patriotisme écologique » ; un nombre croissant de diplômés des grandes écoles appellent à la résistance pour sauver la planète ; un nombre croissant de lycéens appellent au sabotage des installations perçues comme destructrices de l'avenir, y compris des SUV de leurs parents/voisins.

² Enquêtes d'opinion : <https://www.lafranceenquete.fr/media/pyfhybo4/destin-commun-reconcilier-les-francais-grace-a-l-environnement.pdf>

Face à ce double défi, la France dispose de quatre années pour réussir une double relance, démocratique et écologique, avant les élections présidentielles et législatives de 2027. Cette période ne sera rythmée que par trois moments électoraux : les sénatoriales de septembre 2023, les européennes de juin 2024 et les municipales de mai 2026.

2. TEMPS LONG, EXPERTISE ET PROXIMITÉ TERRITORIALE : LES ATOUTS DU SÉNAT POUR LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE

Le Sénat est la chambre haute de la Nation. Bien qu'elle traite de sujets nationaux et non locaux, elle est la courroie de transmission entre l'échelon local et national de la République. Cette fonction procure au Sénat de nombreux atouts pour armer la France face aux défis écologique et démocratique.

Tout d'abord, les sénateurs ont en commun avec l'écologie la projection dans le temps long, en raison de carrières parlementaires structurellement longues, découlant de mandats de 9 ans (récemment réduits à 6 ans) et de taux de réélection élevés.

Les sénateurs ont aussi davantage de temps pour se plonger dans les dossiers et acquérir une forte expertise technique : d'une part, ils sont soumis à des campagnes électorales plus ciblées et moins coûteuses en temps (quelques centaines ou milliers de grands électeurs par sénateur, contre plus de 100 000 électeurs par député) ; d'autre part, ils ont bien moins besoin de conquérir au quotidien les médias ou les appareils de parti pour assurer leur future réélection.

Enfin et surtout, les sénateurs sont presque tous des élus locaux (au niveau municipal, départemental, régional), et généralement de longue date – une majorité de sénateurs a ainsi été maire ou adjoint dans un exécutif municipal. Ces fonctions locales impliquent un long contact de proximité auprès des Français, et auprès de ceux d'entre eux qui prennent en charge la chose publique : les élus municipaux, départementaux, régionaux.

Les sénateurs comprennent la nature et les formes de la diversité des négociations politiques qui devront se tenir dans les territoires pour faire réussir la transition et en faire un succès plutôt qu'un échec démocratique. Cette forte proximité avec la population et les différentes problématiques spécifiques aux collectivités et territoires fait d'eux une ressource unique au service de la République pour penser et piloter la territorialisation de la transition écologique, en lien étroit avec les citoyens et les élus locaux.

3. RENFORCER LE SÉNAT, UN AXE DE LA RELANCE ÉCOLOGIQUE ET DÉMOCRATIQUE ?

3.1. Le « contrat de transition », pierre angulaire de la territorialisation

Comme le rappellent le Fonds monétaire international (FMI) et la Banque centrale européenne (BCE), « le futur c'est maintenant » : les coûts environnementaux que nous avons renvoyés dans le futur depuis les années 1950 frappent à la porte des années 2020 et causent des dommages économiques et sociaux *aujourd'hui*, lesquels vont aller croissant. Dans cette optique, la transition écologique revient à rompre avec la pratique consistant à transférer ces coûts aux générations futures, et à passer dès aujourd'hui à des modalités de production durables, c'est-à-dire qui « internalisent » ces coûts.

Ces transformations économiques vont nécessiter l'élaboration de nouveaux modèles d'affaires, lesquels vont s'inscrire dans de nouveaux « contrats sociaux », correspondant à des problématiques différentes dans les différents territoires. En effet, les enjeux de la transition écologique sont par nature locaux : en fonction du type d'industrie, d'agriculture, d'attitudes culturelles ou politiques d'un territoire donné (lesquelles varient énormément d'un endroit à l'autre du pays), les priorités, les difficultés et les réponses de politique publique pour mener la transition écologique peuvent être radicalement différentes. De même, l'implication des citoyens – en particulier les laissés pour compte et les abstentionnistes, auxquels les pouvoirs publics consacrent souvent trop peu d'attention – ne peut se faire qu'en local, grâce à la participation des élus.

Ce processus de transformation économique à l'échelle du pays devra passer dans les différents territoires par la négociation d'un nouveau type de contrats locaux³ : les « contrats *locaux de développement durable* », réunissant sur un territoire donné les différentes parties prenantes (entreprises, travailleurs, usagers, pouvoirs publics, financeurs, etc.) d'un enjeu de transition donné (ex. agriculture, transports, industrie) afin de concevoir, planifier, opérationnaliser et suivre ensemble la transformation du secteur.

Ces nouveaux contrats territoriaux se distinguent de ce qui a été expérimenté dans le passé par le fait qu'ils définissent non seulement les nouveaux produits et services *durables* qui devront être produits *in fine*, mais aussi (i) les nouveaux modèles d'affaires permettant de rendre ces activités économiquement viables (y compris en termes de normes, aménagements temporaires au droit de la concurrence, subventions, taxes, etc.), (ii) les actions respectives que les différents acteurs de chaque filière/chaîne/secteur s'engagent à mener pour faire advenir ces nouveaux modèles économiques et gérer les conséquences (reconversions, etc.), (iii) les calendriers de déploiement des actions,

(iv) les récompenses et sanctions demandés puis négociés par les acteurs les uns envers les autres afin de produire la crédibilité/prévisibilité des changements dont chacun a besoin pour réaliser les investissements et prendre les risques impliqués par les engagements, et (v) les modalités et moyens mobilisés pour assurer le suivi et le respect des engagements, ainsi que la résolution des contentieux susceptibles d'en découler. Par contraste, jusqu'ici, les tentatives de mettre en place des contrats locaux de transition écologique n'ont guère abordé la question des nouveaux modèles d'affaires, des récompenses et sanctions, ou des modalités de suivi et de résolution des contentieux.

L'élaboration des contrats territoriaux de développement durable sera par nature un processus hautement politique, dans la mesure où la compensation des coûts et des risques associés au changement ne pourra être que partielle, et où il y aura donc nécessairement des perdants. C'est précisément ce caractère de *négociation politique à l'échelle d'un territoire* qui rend indispensable l'association des élus locaux à la transition écologique. Le Sénat, en tant qu'expert ès territoires, aura un rôle central à jouer dans la *conception* de ce nouveau régime de gouvernance locale.

3.2. Le Sénat pour territorialiser efficacement la planification écologique

De même que le Sénat joue un rôle de courroie de transmission entre les territoires et la République, les élus locaux ont un rôle *politique* essentiel à jouer, dans la transition écologique, entre les citoyens (leurs contraintes, leur vécu) et la technocratie (ex. représentation des grands corps en local).

Or, parmi les collectivités territoriales, les communes et les départements émergent comme les échelons clé de l'action publique de proximité. Si les Conseils régionaux pour la refondation (CRR) lancés en 2023 constituent une excellente première réponse à l'enjeu de mieux territorialiser l'action publique, leur fonction ne relève en réalité pas du « coup unique », la France ayant besoin d'un mécanisme *permanent*. Au-delà des préfets, les dispositifs comme les CRR doivent mieux associer les élus locaux, afin d'être plus pertinents, légitimes et efficaces.

La connaissance particulièrement fine par les sénateurs des nombreuses contraintes techniques et politiques sur lesquelles buttent les collectivités dans leurs efforts pour atteindre un développement durable de leurs territoires constitue un atout pour le législateur dans la conception de ces nouveaux mécanismes de gouvernance locale. Cette « science politique des territoires » que possèdent les sénateurs doit être mieux mobilisée par la République afin de concevoir les mécanismes de gouvernance territoriale les plus efficaces pour l'avenir écologique et économique du pays.

Pour la mandature 2023-2026, le Sénat pourrait se doter d'une nouvelle *commission permanente*⁴ dédiée, sur le thème des « territoires durables », en prévoyant que, sur tous les textes

3 En février 2018, le gouvernement avait lancé les contrats de transition écologique (CTE) : https://www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/2019.07.09_fdr_ew_dp_contratsdetransitionecologiqueVF.pdf

4 Créer une nouvelle commission permanente au Sénat n'est pas difficile, dans la mesure où le Sénat modifie régulièrement le découpage de ses commissions, pour répondre à différents enjeux allant bien au-delà de la transition écologique. Ces modifications relèvent du règlement intérieur du Sénat, dont celui-ci a la maîtrise (sous réserve de visée par le Conseil constitutionnel).

touchant à la transition vers la durabilité, cette commission soit désormais saisie en premier et ait la main.

Le Sénat pourrait tout d'abord confier à sa nouvelle commission le soin de concevoir, après audition des chercheurs spécialisés dans ces domaines, le dispositif national de *gouvernance territoriale de la transition écologique* chargé de faire fonctionner la négociation locale de « contrats de développement territorial durable » (voir définition des contrats territoriaux en section 3.1.). La nature de ces contrats, leur forme juridique, le dispositif articulant territorial et national, sont autant de variables que le Sénat pourrait aider à définir. Ce dispositif de gouvernance pourra par exemple associer aux services de l'État les élus locaux, les parties prenantes et les citoyens. Au vu de la technicité et de la complexité des enjeux de la transition écologique, ces organes de gouvernance pluripartites pourront être accompagnés par une « agence territoriale de la transition écologique », chargée d'appuyer les élus locaux et l'État sur le volet technique de ces négociations politiques locales.

Le Sénat pourrait également confier à sa commission « territoires durables » le mandat d'évaluer chaque année l'avancée de la France en matière de protection et de résilience globale du pays face aux grandes menaces et aux scénarios dominants (d'après la recherche scientifique française) concernant les évolutions environnementales et technologiques à venir.

Enfin, dans l'éventualité où une réforme constitutionnelle aurait lieu en 2023-2024 (comme le Président de la République l'a proposé), celle-ci devrait être l'occasion de renforcer le rôle du Sénat pour la transition écologique territoriale. Ainsi, la réforme pourrait vouloir confier au Sénat le dernier mot sur les réformes territoriales ou de décentralisation (article 45 de la Constitution), ou encore injecter le temps long des sénateurs dans la prise de décision gouvernementale, en instaurant une représentation proportionnée des deux chambres au sein de l'exécutif (article 23).

3.3. Renforcer le rôle de l' élu local

Les élus locaux – en particulier municipaux – font remonter un changement majeur des attitudes des citoyens à leur égard : le développement d'un paradigme « consommatoire/serviciel » du rapport du citoyen à l' élu, et une haute conflictualité des relations. Cette tendance produit une crise des vocations chez les citoyens pour assumer la charge d' élu local, et cette crise vient affaiblir davantage le modèle démocratique français.

Les élections sénatoriales de 2023 peuvent être l'occasion d'apporter une réponse à cette crise, en renforçant le statut de l' élu local dans la loi, et en explicitant l' impératif d' un équilibre des droits et devoirs de l' élu et de l' administré. Or la section de la Constitution relative à l' élu local passe ces enjeux sous silence. Le retour au septennat proposé par de nombreux candidats à la présidentielle 2022 peut être l' occasion de remédier à cet « oubli constitutionnel » de l' élu local (article 72 de la Constitution).

Bignon, J., Elouardighi, K. (2023). Renforcer le Sénat pour réussir la transition écologique territoriale ? *Note*, Iddri.

Ce travail a bénéficié d' un soutien du gouvernement français au titre du programme « Investissements d' avenir », administré par l' Agence nationale de la recherche (ANR) sous la référence ANR-10-LABX-14-01

3.4. Créer une séquence de dialogue solennel entre la société et ses élus locaux

De nombreux élus de terrain qui font face à la crise des vocations pointent l' importance d' un « moment solennel » entre la Nation et ses élus. Un tel exercice pourrait par exemple prendre la forme d' une convention nationale mixte, composée de citoyens et d' élus, permettant de dialoguer et d' élaborer ensemble les grands axes de « la démocratie de proximité que nous voulons ».

Pour doter cette séquence de dialogue national d' un haut niveau de solennité, il conviendrait de demander aux médias publics de s' engager à couvrir l' avancée des travaux.

4. CHANTIER DE RELANCE ÉCOLOGIQUE ET DÉMOCRATIQUE : COÛT OU OPPORTUNITÉ ?

La démocratie de proximité est trop souvent perçue comme une charge pesant sur les finances publiques et la compétitivité internationale de la France (« les élus locaux coûtent cher », « les dispositifs de gouvernance locale sont un gouffre financier »). Il s' agit d' un faux procès économique.

En effet, seule la démocratie permet de traiter et de réduire les divisions et les conflits inévitables entre groupes sociaux. Or, en l' absence de traitement (par la démocratie), les divisions et les conflits sont très coûteux pour les sociétés qui les subissent (violences, résistances, instabilité). La démocratie et le dialogue sociétal permettent *in fine* d' atteindre un fonctionnement plus efficace des sociétés : des décisions publiques plus pertinentes, plus légitimes, plus respectées, et au final un plus fort impact de l' action publique. C' est pourquoi il ne faut pas voir la démocratie comme un coût, mais comme un investissement hautement rentable.

Un raisonnement similaire est d' ailleurs aujourd' hui tenu par les économistes concernant la transition écologique. Ainsi, la BCE et le FMI – pourtant tenants de « l' orthodoxie budgétaire » – insistent sur le fait que, au stade déjà avancé de crise environnementale dans lequel nous nous trouvons, il coûte beaucoup plus cher – même à court terme – de ne pas s' adapter aux changements écologiques et de ne pas en atténuer les facteurs aggravant davantage la crise que d' investir dans la transition écologique.

Dans cette optique, il est bien plus rentable d' investir budgétairement dans la démocratie de proximité au service de la transition écologique que de ne pas le faire.

CONTACT

khalil.elouardighi@sciencespo.fr
jerome@bignon.info

Institut du développement durable
et des relations internationales
41, rue du Four – 75006 Paris – France

WWW.IDDRI.ORG
[@IDDRI_ENGLISH](https://twitter.com/IDDRI_ENGLISH)