



## SYNTHÈSE

---

Nous traversons une triple crise, écologique, sociale et démocratique. Sur l'ensemble de ces plans, nous risquons de dépasser les limites de ce que nos sociétés et notre environnement peuvent supporter. Et sur l'ensemble de ces plans, nos politiques publiques peinent à apporter des réponses cohérentes et durables. Comment rénover la fabrique de l'action publique pour faire face à ces défis croisés ? Comment construire le référentiel d'une d'action publique soutenable, à même de préserver les capacités des générations futures sans sacrifier les besoins du présent ?

### Des conflits de soutenabilités qui interrogent notre modèle de développement

**L'humanité est confrontée à une série de défis interdépendants qui peuvent être analysés comme autant de « conflits de soutenabilités ».** La préservation de l'habitabilité de l'ensemble de la planète, qui implique de lutter contre le changement climatique et de préserver la biodiversité, impose son rythme et ses exigences à l'action publique, contrariant parfois la recherche de l'équité et de la justice sociale. Des bouleversements démographiques – vieillissement, migrations – pèsent sur la soutenabilité de notre modèle social. Des tensions, voire des crises (géo)politiques internationales peuvent – on le voit avec la guerre en Ukraine et ses conséquences – ralentir les transformations nécessaires, en matière énergétique ou alimentaire notamment, et nous contraindre à réviser les trajectoires de la transition écologique...

Nous savons que les coûts de l'inaction ne feront que croître, et pourtant nous réagissons souvent trop lentement et trop peu face à ces défis. Cette inertie tient en partie à ce que la mobilisation des leviers traditionnels des politiques publiques – dette, croissance, prélèvements obligatoires, réglementation, etc. – paraît impuissante à dénouer ces conflits. Qu'il s'agisse de nos capacités de remboursement (ou d'emprunt) ou de l'assiette de prélèvements, la soutenabilité financière de notre modèle économique est corrélée à une croissance suffisante de notre PIB. C'est ce modèle, mis en place après la Seconde Guerre mondiale, qui a permis de financer des mécanismes de protection sociale de plus en plus larges, une couverture croissante des risques sociaux, des services publics et des mécanismes redistributifs permettant de contenir les inégalités.

### Encadré – Aux origines de ce rapport

**Une réflexion** entamée alors que la crise des Gilets jaunes, qui avait mis en lumière les difficultés à concilier les enjeux de transition écologique et de justice sociale dans la conception et la conduite de l'action publique, continuait à marquer les esprits.

**Un bouleversement** : la crise sanitaire, qui s'est déclenchée quelques semaines seulement après le début des travaux, a rebattu les cartes et mis l'accent, au-delà des mesures d'urgence, sur les politiques engageant le moyen et le long terme : résilience du système de soins et des services essentiels, capacité de la France et de l'Europe à faire tourner leurs économies malgré la désorganisation des chaînes de valeur internationales, mais aussi volonté diffuse de « reprendre le contrôle » de notre avenir. Agissant à la fois comme un catalyseur des tensions environnementales, sociales et démocratiques et comme un révélateur des atouts et des faiblesses de notre pays pour y faire face, cette crise a accru le sentiment d'urgence à agir en même temps que la conviction de la nécessité d'une transformation profonde de nos manières de fabriquer les politiques publiques.

**Une conviction** : préservation de l'habitabilité de la planète, transformation des modèles de production et de consommation, sauvegarde d'un modèle social fragilisé par les évolutions démographiques et économiques, réduction des inégalités (notamment de destin) : la nécessité de mener de front des défis à la fois vitaux, interdépendants et de long terme impose des réorientations rapides, structurelles et radicales de l'action publique – et cela dans un contexte de très grande défiance et de faible adhésion démocratique.

**Une ambition** : construire un cadre d'élaboration adéquat pour prendre en compte à la fois les défis de durabilité, de transversalité et de légitimité de l'action publique. Il s'agit d'élaborer un nouveau référentiel, c'est-à-dire une représentation partagée, et des principes de fonctionnement permettant aux acteurs d'organiser leur perception des problèmes, du temps, de l'espace et des ressources, de confronter leurs solutions, de définir leurs propositions d'action et d'en assurer la mise en œuvre.

**Un concept** : les soutenabilités. Plus englobant que celui de « développement durable » pour penser largement et transversalement l'articulation des différents « besoins du présent » et de « la capacité des générations futures de répondre aux leurs » et articuler dans les mêmes raisonnements des dimensions qui pourraient de prime abord paraître éloignées : les enjeux environnementaux et climatiques mais aussi et en même temps les défis sociaux, économiques, territoriaux, technologiques et démocratiques.

**Une histoire** : organisme d'analyse prospective sur les grands sujets sociaux, économiques et environnementaux, lointaine héritière du Commissariat général du Plan, France Stratégie dispose des ressources pour poser ces questions de long terme et rassembler des expertises diverses pour construire des propositions

d'éclairage et esquisser des éléments de réponse. Nombre de ses travaux avaient déjà abordé la notion de soutenabilité, mais ils n'envisageaient pas systématiquement les soutenabilités dans leur dimension plurielle et systémique, ni les conflits entre les objectifs de soutenabilités et leur nécessaire mise en cohérence<sup>1</sup>.

**Une mobilisation** de chefs/cheffes de projets venus de tous les départements de France Stratégie et de la plateforme RSE, traduisant la multidimensionnalité des interrogations et l'investissement de l'ensemble de l'institution.

**Deux ans de travaux :**

- des centaines de contributeurs et des milliers de participants aux séminaires organisés depuis février 2020 ;
- une démarche pluridisciplinaire associant économistes, politistes, géographes, ingénieurs, sociologues, historiens, philosophes, juristes, biologistes, professionnels de santé, acteurs de la société civile, élus, responsables publics, partenaires sociaux, etc. ;
- des séances en partenariat avec des institutions expertes (Haut Conseil pour le climat, HCAAM, HCFIPS, DGT, ANCT, OCDE, CNDP, etc.) et des organismes de la société civile ;
- un appel à contributions « Pour un “après” soutenable : sept questions pour préparer demain » (avril 2020) et une synthèse des 450 contributions reçues (juin 2020) ;
- un forum des plateformes pour mettre en discussion notre synthèse avec six plateformes de consultations citoyennes (juillet 2020) ;
- trois cycles de réflexion aux formats et aux objectifs pluriels :
  - **Cycle 1** : le cadre conceptuel et la cartographie des soutenabilités, les notions, les modèles, les indicateurs, les arènes (2020) : cinq webconférences et trois podcasts ;
  - **Cycle 2** : des politiques publiques au prisme des soutenabilités (premier semestre 2021) : treize ateliers thématiques, trois séances ouvertes (sur le temps, les ressources, l'espace), cinq *Cahiers des soutenabilités* publiés ;
  - **Cycle 3** : la transformation de l'action publique au service des soutenabilités : une séance de travail avec une centaine de participants et de nombreuses auditions (second semestre 2021).

<sup>1</sup> Voir par exemple la note « [Quelle soutenabilité pour notre modèle de croissance ?](#) » publiée en 2013 dans le cadre de l'exercice de prospective *Quelle France dans 10 ans ?*.

**Cette alliance entre croissance économique et progrès social semble aujourd'hui avoir atteint ses limites.** La croissance a structurellement ralenti dans le monde occidental. Dopée par la reconstruction d'après-guerre et un modèle fondé sur l'extraction d'énergies fossiles, elle se heurte aujourd'hui non seulement à la multiplication des crises, aux limites productives d'une économie en grande partie servicielle mais aussi à celles physiques de régénération des ressources et aux limites planétaires.

Peut-on la relancer à tout prix et à n'importe quelles conditions ? Indispensable pour rembourser la dette, financer la protection sociale et les investissements de la transition écologique, elle va cependant de pair, dans sa forme actuelle, avec une consommation de ressources raréfiées et des pressions environnementales accrues. D'ores et déjà « insoutenables », ces trajectoires – dont les effets, en particulier la multiplication des catastrophes environnementales, se font déjà ressentir – accroissent à leur tour les besoins de protection de la population et nécessitent plus d'intervention des pouvoirs publics pour les prendre en charge et garantir le pouvoir d'achat... donc plus de moyens. Le financement même de la transition est donc gagé sur un modèle de développement dont la soutenabilité est toujours plus incertaine et source de tensions.

Comment sortir ce qui apparaît de plus en plus clairement comme une impasse ? **Les deux voies principales – croissance verte et sobriété – de la recherche d'un progrès au contenu plus respectueux des écosystèmes et des personnes sont sans doute à explorer de concert et à articuler.**

- Repenser le contenu d'une croissance à la fois décarbonée et moins consommatrice de ressources. Malgré l'importance et la réalité de « l'innovation verte », il n'est pas réaliste de tabler sur un scénario du « découplage absolu » entre une croissance absolument « verte » et les émissions nettes de gaz à effet de serre – et *a fortiori* entre l'augmentation de la production et la consommation de ressources non renouvelables<sup>1</sup> :
  - tout d'abord, ces innovations sont incertaines et leur industrialisation lente. Le temps qu'elles soient développées et produisent leurs effets, le risque est que les gaz à effet de serre continuent de s'accumuler au-delà du soutenable ;
  - ensuite, l'innovation verte, y compris fondée sur le développement du numérique, doit elle-même veiller à ne pas engendrer la demande d'une quantité croissante de ressources, contradictoire avec les exigences de la transition environnementale et le respect des limites planétaires.

---

<sup>1</sup> Voir Giec (2022), *Climate Change 2022: Mitigation of Climate Change*, sixième rapport d'évaluation, Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat, avril.

- Privilégier la préservation, ou mieux l'accroissement, de notre bien-être au sens large (climat, qualité de l'air, santé, cohésion sociale, etc.) sur l'augmentation continue des volumes de production et de consommation. Cette voie nécessite que les indicateurs qui mesurent le progrès reflètent nos priorités collectives et intègrent les limites imposées par la finitude des ressources, le changement climatique et l'effondrement de la biodiversité. Elle conduit à une réflexion sur nos besoins collectifs et individuels et sur les voies et moyens d'une plus grande sobriété pour que nos manières de nous déplacer, d'habiter, de produire, de consommer... deviennent soutenables. Ne l'ignorons pas : de telles transformations seraient cependant elles-mêmes génératrices de tensions, voire de conflits de soutenabilités. Comment définir et prioriser ces besoins ? Comment garantir l'équité et la justice dans la répartition de ces efforts ? Comment engager ces transformations majeures dans un contexte de grande défiance démocratique ?

Nous avons besoin d'un **nouveau contrat qui mobilise et engage tout le corps social** autour de la réorientation de notre modèle de développement entre croissance verte et sobriété, et la recherche de nouvelles articulations entre l'action individuelle et l'action collective. Mais comment l'élaborer dans un contexte de grande défiance démocratique ?

## La difficile démocratisation du temps long

**Ces immenses défis apparaissent en effet d'autant plus difficiles à relever que les inquiétudes sur la soutenabilité de nos modèles économique et social, les fragilités et les inégalités, réelles et perçues, qu'aggrave la crise environnementale, mettent en tension la démocratie en contribuant à miner l'adhésion au contrat social et politique.**

La souveraineté, entendue à la fois comme pouvoir d'agir et de décider « du peuple » et comme indépendance nationale, s'exerce en effet dans un complexe jeu d'interdépendances à l'échelle mondiale comme européenne. Globalisation et intégration européenne, engagements internationaux et européens, mais aussi, à l'autre bout de l'échelle, territorialisation des compétences institutionnelles – et des conflits – liés aux enjeux de soutenabilités constituent autant de phénomènes bien connus qui encadrent les marges de manœuvre dont dispose l'État et les capacités transformatives de la volonté générale. La capacité de l'État à mettre en œuvre des orientations qui résultent de l'expression des préférences collectives et d'une appréciation des besoins communs apparaît dès lors comme limitée pour bon nombre de citoyens. Leur intérêt pour la participation au jeu démocratique en est diminué d'autant. La crise démocratique n'est certes en rien un phénomène franco-français, mais elle prend dans notre pays des formes spécifiques qui ne sont pas étrangères à la nature particulière de la V<sup>e</sup> République.

« Le mouvement de défiance a [en effet] été accéléré en France du fait d'une verticalité plus importante aussi bien dans la relation entre les citoyens et les institutions, que dans la prise de décision et le fonctionnement des institutions<sup>1</sup>. »

« Notre modèle démocratique semble échapper aux citoyens qui, du coup, s'en échappent<sup>2</sup>. » S'ils décrochent, comme tendent à le montrer les enquêtes, c'est d'abord qu'ils ont le sentiment que leur voix ne compte pas, qu'ils ne sont pas associés aux choix véritablement structurants pour le présent et l'avenir. Ce décrochage prend de multiples formes – de la désaffection à l'égard des structures traditionnelles de la démocratie représentative à la révolte en passant par la contestation juridique. Abstention, crise des corps intermédiaires, effritement spectaculaire du modèle traditionnel d'agrégation des préférences par les partis politiques classiques et contestations traduisent une défiance à l'égard des institutions qui s'explique aussi, pour partie, par l'incapacité de ces dernières à expliciter et résoudre les conflits de soutenabilités. De plus en plus défiants et abstentionnistes, plus « désaffiliés » politiquement, les Français n'en sont pas pour autant nécessairement moins informés ni moins désireux de faire entendre leur voix. Ils sont plus nombreux en revanche, en particulier parmi les plus jeunes générations, à privilégier des moyens qu'ils considèrent comme moins intermittents que le vote pour porter des revendications : manifestations, boycott, campagnes sur les réseaux sociaux et, bien sûr, mobilisations locales... Défiance et désinstitutionalisation font peser une lourde hypothèque sur l'acceptabilité de mesures et projets d'ampleur perçus comme « venant d'en haut », notamment ceux nécessités par les besoins de la transition environnementale. Le consentement est d'autant plus difficile à obtenir que les efforts à fournir sont lourds et que « le bien commun » ne fait pas l'objet d'une définition précise ni d'un consensus social.

**Ce sentiment de déprise, d'impuissance démocratique se nourrit également de la difficulté structurelle à intégrer dans l'exercice démocratique le temps long, la complexité des enjeux et leur interdépendance<sup>3</sup>.** En effet, il n'existe pas d'acteur social et politique qui s'appellerait « humanité » ou « génération future » dont la volonté serait mobilisable politiquement pour protéger les intérêts du futur face aux intérêts et aux désirs du présent. En outre, la projection des préférences collectives dans un futur par nature indéterminé est un exercice particulièrement délicat, en particulier dans les temporalités politiques et médiatiques raccourcies et simplificatrices qui sont les nôtres. Le faible poids relatif de « la jeunesse » dans les suffrages exprimés est peut-être également un facteur autant qu'une conséquence de la difficulté à se formuler le futur en termes politiques.

---

<sup>1</sup> Audition de Yann Algan le 6 mai 2021, cité in Assemblée nationale (2022), *Rapport d'information sur les modalités d'organisation de la vie démocratique*, rapport n° 4987 présenté par Rupin P. et Schellenberger R., février, p. 12.

<sup>2</sup> Agacinski D., Beaucher R. et, Danion C. (2021), *L'État qu'il nous faut. Des relations à nouer dans le nouveau régime climatique*, Boulogne-Billancourt, Berger-Levrault, préface de Rol-Tanguy F.

<sup>3</sup> Rosanvallon P. (2014), « La démocratie et la gestion du long terme », in Rosanvallon P. (dir.), *Science et démocratie*, Paris, Odile Jacob, p. 299-313.

Il n'est en tout état de cause probablement pas indifférent à une forme de « crise de l'avenir » potentiellement démobilisatrice et qui se traduit par des retraits civiques, replis et comportements de « passager clandestin ». L'extrême imbrication des enjeux et des échelles et leur forte technicité renchérissent en outre le coût de leur appropriation en même temps que celui de la participation démocratique – que la faible confiance dans la parole des experts ne permet pas de contrebalancer.

L'impératif écologique, l'étrécissement perçue ou réelle des chemins possibles pour y faire face, font par ailleurs souvent craindre – ou parfois revendiquer – l'inévitabilité de mesures de restriction des libertés et de contrôle social, voire de dérives autoritaires. Ce fantasme d'une « dictature verte » est susceptible de se traduire politiquement par des formes de radicalisation stérilisantes pour le débat public sur les soutenabilités. Dans ce contexte, fonder un récit des soutenabilités sur l'idée « qu'il n'y a pas d'alternative possible » serait délétère. Si les limites planétaires sont bien des contraintes incontournables, les chemins de la décarbonation et de la préservation de l'habitabilité du monde doivent rester ouverts. Faute de quoi, le risque de renforcer ce qui a pu être qualifié de « décrochage citoyen » serait majeur et paralysant.

## L'État est-il armé pour conduire des politiques publiques soutenables ?

**En outre, la puissance publique apparaît trop souvent entravée, par son fonctionnement même et les modalités par lesquelles elle « fabrique » de l'action publique, pour piloter le long terme.** Si la crise Covid a montré que l'État était capable de déployer, extrêmement rapidement, des ressources considérables pour protéger les Français, elle a aussi révélé, en creux, des faiblesses – voire des défaillances – importantes. Ainsi, les métriques qui fondent aujourd'hui l'action publique ne permettent pas toujours de mesurer ni de prendre en compte les impératifs de soutenabilités. La prise en compte des enjeux systémiques et de long terme bouscule des interactions et logiques d'acteurs et oblige à interroger la rationalité, l'efficacité et la justesse des procédures et des normes qui prévalent dans la conduite de l'action publique.

**L'exemple de la lutte contre le dérèglement climatique l'illustre bien.** Malgré la demande sociale, malgré l'adoption d'une stratégie claire déclinée en objectifs sectoriels et des étapes intermédiaires (la neutralité carbone à horizon 2050, avec un objectif à 2030), malgré une prise en compte de plus en plus marquée dans nombre de politiques publiques, on constate aujourd'hui que le compte n'y est pas. Certes des progrès sont observés dans de nombreux secteurs, notamment ceux du bâtiment ou de la transformation d'énergie, mais la baisse de nos émissions de gaz à effet de serre demeure insuffisante pour respecter nos engagements. Atteindre l'objectif de 50 % de baisse entre 1990 et 2030 supposera une forte accélération des efforts et un alignement des politiques sectorielles beaucoup plus prononcé

qu'il ne l'est aujourd'hui. L'absence de contrôle systématique en amont de la prise en compte de ces objectifs dans tous les pans de l'action publique (politique de réindustrialisation, de l'emploi, de la formation, du logement, etc.) et l'absence de suivi de leur effectivité empêchent en effet de construire un pilotage efficace. Ce manque d'alignement est loin de ne concerner que les enjeux climatiques et la difficulté récurrente à intégrer plusieurs dimensions dans un champ de politique publique est patente. L'action publique ne manque pas de stratégies ou de plans et d'indicateurs pour atteindre les objectifs qu'elle se fixe. Mais le manque de cohérence et d'articulation globale entre eux et entre les différentes politiques sectorielles qui y contribuent, ainsi que le manque d'anticipation sur les moyens d'y parvenir, empêchent de fait trop souvent de les réaliser. Avec, pour corollaires, un risque de dilution des moyens et un empilement de plans et de procédures qui produit de la complexité pour les acteurs publics et de l'illisibilité pour les citoyens.

« Marronnier » des discours sur l'action publique, le besoin de construire des politiques plus transversales se heurte encore trop à la structuration historique des politiques publiques en secteurs. **Répondre aux défis des soutenabilités suppose de trouver les voies et moyens de dépasser un silotage préjudiciable à la prise en compte de la multidimensionnalité des enjeux et du long terme, ce qui impose plusieurs préalables :** la capacité d'établir des diagnostics étayés et partagés de l'ensemble des facteurs croisés affectant chaque politique, mais surtout un changement de culture administrative, aujourd'hui trop marquée par la logique compétitive de l'arbitrage, pour favoriser les consensus et la coopération entre ministères et administrations et avec les collectivités territoriales, au profit d'objectifs communs et de la recherche de cohérence dans les choix et l'affectation des moyens. Alors que les investissements nécessaires pour conduire la transition vers un modèle soutenable sont potentiellement très élevés, dans un contexte où la contrainte budgétaire n'a pas disparu, l'État doit gagner en efficacité et se réarmer dans sa capacité à ajuster en continu ses actions et ses dépenses en fonction de ses résultats et de ses priorités.

**Cela nécessite à la fois de revoir en profondeur les procédures administratives de fabrique et de pilotage des politiques publiques et les outils/indicateurs qui les sous-tendent.** Des outils existent aujourd'hui au service d'une vision durable et systémique de l'action publique, comme les études d'impact pour les projets de lois, l'évaluation socioéconomique pour les investissements publics, ou la gouvernance des Programmes d'investissements d'avenir (PIA). Mais ils sont aujourd'hui insuffisamment intégrés dans les processus de décision pour les transformer substantiellement, et insuffisamment articulés avec des objectifs partagés (comme la décarbonation de notre économie) pour assurer leur atteinte.

**Plus généralement, les modalités de réforme de l'État menées au cours des dernières décennies peuvent être interrogées à l'aune des soutenabilités.** Permettent-elles de répondre aux attentes de protection individuelle d'aujourd'hui, et aux grands enjeux de demain ? De la « Révision générale des politiques publiques » en 2007

au programme « Action publique 2022 » en 2017, elles se sont essentiellement attachées à rechercher une réduction des coûts et concentrées sur des objectifs affichés de rationalisation, de réorganisation et de simplification qui ont parfois conduit à des pertes d'expertise, de savoir-faire et de compétences, mais aussi, pour beaucoup, de sens. Une transformation « soutenable » de l'État devrait s'appuyer davantage sur une réflexion sur les missions et sur le périmètre de l'action publique au sens large (les administrations centrales, l'État dans les territoires mais aussi les relations de l'État avec les collectivités). Et se traduire par des moyens budgétaires et humains adaptés, notamment une gestion prévisionnelle de ses emplois et de ses compétences qui permettrait à la fois de former en conséquence ses agents, et de définir stratégiquement quelles compétences doivent lui être attachées durablement ou plus ponctuellement.

## Les soutenabilités : une voie pour repenser le référentiel de l'action publique

Malgré la prise de conscience progressive de l'ampleur et l'urgence de ces enjeux, de leurs interactions et des conflits qui les agitent, il n'existe pas aujourd'hui, ni en termes théoriques, ni en termes opérationnels, de solution « clé en main » permettant de les articuler ensemble afin d'y répondre globalement.

**Le concept de « soutenabilités » nous a paru adapté pour concevoir une nouvelle grille d'analyse et de conduite de l'action publique de long terme.** Traduction de l'anglais *sustainability*, il désigne non seulement les processus de production qui n'épuisent pas les ressources qu'ils utilisent, mais aussi plus généralement les configurations systémiques de la société humaine qui lui permettent d'assurer sa pérennité. Dans la langue commune, est soutenable ce qui peut être supporté, enduré, ce qui résiste au passage du temps mais aussi ce qui peut être défendu, appuyé par des arguments sérieux. Le terme renvoie donc non seulement à l'exigence de durabilité, mais aussi à celle de transversalité et de légitimité<sup>1</sup>. Il offre ainsi « plus de plasticité [que celui de développement durable] et permet de mieux parler de la question des limites<sup>2</sup> ». Le concept de soutenabilités invite à penser des réponses plurielles et imaginées collectivement pour « prendre en charge » les défis d'une complexité et d'une ampleur inégalées qui sont face à nous. La notion est ainsi utile pour penser la prise en compte simultanée – d'une manière qui en permette la cohérence – des questions sociales, environnementales, économiques, mais aussi démocratiques et institutionnelles. En l'utilisant au pluriel, on prend au sérieux les interactions entre les crises, entre les défis,

---

<sup>1</sup> Voir Chapitre 4.

<sup>2</sup> Carnoye L. et Petitimberty R. (2020), « Entretien avec Valérie Boisvert – La durabilité forte : enjeux épistémologiques et politiques, de l'économie écologique aux autres sciences sociales », *Développement durable et territoires*, 11(2), juillet.

entre les risques et on souligne la nécessité d'intégrer dans chaque étape de la fabrique des politiques publiques des paramètres qui pourraient au premier abord en paraître éloignés. Le concept présente enfin l'intérêt de baliser un champ des possibles : ce qui n'est pas soutenable économiquement, écologiquement, socialement, démocratiquement devrait, au-delà de certaines circonstances exceptionnelles et transitoires, être écarté de nos choix collectifs.

L'approche par les soutenabilités porte ainsi l'ambition de construire un référentiel d'action publique qui soit à la fois **durable, systémique et légitime**. Durable en ce qu'elle intègre à la fois le long terme et l'épuisement et la finitude des ressources. Systémique parce qu'elle repose sur une vision multidimensionnelle et transversale des enjeux et arbitre des conflits potentiels entre dimensions. Légitime car elle se construit sur de nouvelles modalités délibératives.

## Anticiper, diagnostiquer, prolonger : quels outils pour construire une vision stratégique de long terme ?

**Ce référentiel doit permettre d'élaborer des outils nouveaux ou renouvelés dans leur conception et leurs usages pour construire une vision de long terme qui reflète nos préférences collectives et intègre les intérêts des générations futures.** De tels outils ne peuvent tenir lieu de volonté politique – mais, sans eux, une telle volonté risquerait de se trouver désarmée, tenant dans ses mains un appareil d'action publique conçu et déployé pour d'autres circonstances et d'autres objectifs. Cela ne veut pas dire que les modèles, indicateurs et dispositifs d'évaluation dont nous disposons actuellement soient tous obsolètes. Ils rencontrent des limites, de conception – ils ne visent pas à assurer la soutenabilité – ou d'usage – ils sont insuffisamment employés –, et nous devons les faire évoluer et les compléter pour accroître notre capacité à anticiper nos besoins futurs dans un monde à la fois plus risqué et incertain.

La construction d'un cadre cohérent d'action publique dans lequel les politiques publiques interviendraient (et auquel elles concourraient) doit s'inscrire dans un **récit collectif partagé**. Les récits sont depuis longtemps mobilisés par les politiques pour inscrire leur action dans un imaginaire en phase à la fois avec leur vision du monde et avec une lecture de l'état de la réalité. Mais ce dont nous avons besoin, ce sont des récits qui explicitent les choix possibles, en s'appuyant sur des scénarios intégrant les enjeux écologiques, sociaux et économiques et qui permettent à chacun de se les approprier pour se former une opinion. De nombreux exemples de ces types de scénarios existent aujourd'hui, le plus souvent encadrés dans des récits permettant de se projeter dans une société et une économie décarbonées à horizon 2050. Réalisés par des organismes publics, des associations ou *think tanks*, ces exercices prospectifs varient par leur méthode, leur approche, ou leur périmètre mais tous dessinent, autour de l'objectif de décarbonation, différents chemins pour

y parvenir. Car si la cible est commune, les moyens de l'atteindre diffèrent selon les choix technologiques retenus et la plus ou moins grande sobriété de nos modes de vie qui y est associée. En participant à élaborer des visions du futur à la fois soutenables et désirables, ces récits doivent alimenter le débat démocratique et favoriser une appropriation par tous de ces enjeux, avant d'opérer les choix politiques qui guideront l'action publique.

**Une fois la nécessité d'agir posée, et le chemin dessiné, il reste à anticiper les impacts des politiques que l'on s'apprête à conduire de manière à s'assurer qu'elles sont bien coordonnées et participent à construire ce chemin.** Des outils permettant d'analyser de manière systémique les politiques publiques, projets de loi, budgets et investissements existent – les objectifs de développement durable (ODD), les nouveaux indicateurs de richesse, les études d'impact, les indicateurs de bien-être, de résilience, l'évaluation socioéconomique et environnementale, etc. Mais ils sont insuffisamment articulés avec la prise de décision finale. Nous proposons des pistes pour les mobiliser de manière plus systématique et efficace dans les processus de fabrication des politiques publiques et les transformer en véritables instruments de pilotage des soutenabilités. L'étude d'impact en particulier pourrait être reconfigurée pour devenir un réel outil de diagnostic et de pilotage des soutenabilités. Pour s'assurer en continu que l'action publique est bien orientée par la réalisation des objectifs de soutenabilités, nous proposons également un processus d'évaluation *in itinere* visant à réajuster – voire à arrêter – des politiques se révélant insoutenables.

**Enfin, au-delà de la fabrication, au quotidien, des politiques publiques, la prise en compte des enjeux de soutenabilités ne sera effective que si elle repose sur une culture partagée.** Cela suppose de l'intégrer dans la production et dans la transmission des connaissances, aussi bien à l'échelle de l'ensemble de la population que plus spécifiquement pour les décideurs publics. L'analyse systémique inhérente à cette culture, qui suppose de croiser les enjeux environnementaux, sociaux, économiques, démocratiques, technologiques et territoriaux pour mieux évaluer les risques inhérents à leurs intersections, passe par une culture et un dialogue pluridisciplinaire qui nécessitent plusieurs préalables :

- disposer des connaissances permettant d'appréhender ces interactions et la variabilité de leurs échelles – ce qui suppose des interactions plus organisées et systématiques entre expertise scientifique transdisciplinaire et décision publique ;
- former tout au long de la vie les acteurs des politiques publiques ;
- partager les regards et les expériences professionnelles pour construire au sein de l'État une culture de la coopération et de la transversalité traduisant des processus concertés et coordonnés d'action publique.

## Vers des formes de planification renouvelées

**Disposer des outils et des compétences idoines est nécessaire, mais ne suffira pas à assurer la réalisation des objectifs de soutenabilités de l'action publique sans convergence des objectifs et surtout sans volonté politique.** L'engagement d'efforts à la fois massifs, rapides, ordonnés, coordonnés et cohérents avec nos engagements internationaux et européens, donne un objet évident à **une approche planificatrice**, qui articulerait les enjeux et contraintes écologiques avec les enjeux et contraintes de nos autres préférences collectives, en matière de justice sociale et territoriale notamment.

La crise Covid, mais aussi les impératifs de la transition environnementale ont contribué – des discours du président de la République depuis avril 2020<sup>1</sup> aux nombreuses propositions élaborées par des *think tanks*, en passant par les avis du CESE et l'institution du Haut-Commissaire au Plan (HCP) – à réhabiliter l'idée de planification, qui s'est imposée dans le débat à la faveur du cycle électoral de 2022.

S'il existe aujourd'hui de nombreux plans transversaux (Programme d'investissements d'avenir, « France 2030 », plans de résilience<sup>2</sup>, etc.), schémas et contrats de plan au niveau local et encore plus de stratégies sectorielles, les procédures et instruments permettant d'organiser et de coordonner l'action publique de moyen et long terme restent cependant à (ré)inventer : seuls des instruments de coordination repensés et portés au plus haut niveau permettraient d'éviter la dispersion et la complexification de l'action publique et d'accroître son efficacité. Cela suppose que de tels outils :

- contribuent à assurer la cohérence des politiques publiques et garantissent la continuité de l'action autour de grands objectifs stratégiques, entre politiques sectorielles, entre échelons d'intervention, entre territoires, et entre acteurs publics et privés ;
- donnent à voir le sens de l'action des pouvoirs publics pour les citoyens, mais aussi pour les agents publics chargés de la mettre en œuvre ;
- articulent les temporalités politiques sur le fondement d'une vision à long terme ;
- se fondent sur des objectifs quantifiés et des délais précis, mais aussi qualitatifs, en identifiant des secteurs prioritaires avec l'ensemble des parties prenantes et des territoires.

---

<sup>1</sup> Emmanuel Macron, président de la République, *Adresse aux Français*, le 13 avril 2020, cité in Agacinski D., Bueb J., Faure A. *et al.* (2020), « [La planification : idée d'hier ou piste pour demain ?](#) », Point de vue, France Stratégie, juin. Il évoque la nécessité de « rebâtir notre économie plus forte [et de] rebâtir une indépendance agricole, sanitaire, industrielle et technologique », et précise que, selon lui, cela suppose « une stratégie où nous retrouverons le temps long, la possibilité de planifier, la sobriété carbone, la résilience qui seuls peuvent nous permettre de faire face aux crises à venir ».

<sup>2</sup> Le [Plan national de relance et de résilience](#) d'octobre 2021, le [Plan de résilience économique et sociale](#) annoncé en mars 2022 (et qui ne fait pas référence au premier) en réponse à la guerre en Ukraine, etc.

**Une planification au spectre large permettrait de donner corps aux principes consacrés par la Constitution, et plus spécifiquement par la Charte de l'environnement<sup>1</sup>.** On peut estimer que cette dernière dépasse, dans ses considérants et son article 6, son objet environnemental pour donner toute sa portée au principe même de soutenabilité : considérant « [q]u'afin d'assurer un développement durable, les choix destinés à répondre aux besoins du présent ne doivent pas compromettre la capacité des générations futures et des autres peuples à satisfaire leurs propres besoins », « [l]es politiques publiques (...) concilient la protection et la mise en valeur de l'environnement, le développement économique et le progrès social » (art. 6).

**Une planification renouvelée, qui ne pourrait être le décalque de ce qui avait cours dans la seconde moitié du xx<sup>e</sup> siècle, devrait :**

- s'inscrire dans un récit à même d'entraîner l'adhésion des acteurs publics et privés, des citoyens et acteurs de la société civile ;
- demeurer un document politique, plus que technocratique, co-construit avec le monde économique et la société civile dans un esprit d'engagement et de responsabilité ;
- donner un cadre d'ensemble aux démarches déjà engagées en matière de programmation pluriannuelle des politiques publiques (comme les Programmes d'investissements d'avenir ou le plan « France 2030 ») ;
- être un cadre suffisamment engageant pour orienter l'élaboration des stratégies sectorielles et constituer une référence pour les stratégies territoriales ;
- viser la mise en cohérence, avec les objectifs visés, du budget et des moyens d'action (programmation d'investissements publics et stimulation de l'investissement privé, modulation de la fiscalité, conditionnalité des aides publiques, commande publique, prise de participation de l'État dans les entreprises relevant d'intérêts stratégiques, intervention sur les prix, édicton de normes évolutives, programmation de la recherche, organisation des régulations sectorielles, adaptation de l'appareil de formation et d'organisation des reconversions, etc.) alors qu'ils sont souvent mobilisés un par un à l'heure actuelle ;
- éclairer les arbitrages budgétaires annuels au regard de leur capacité à respecter la trajectoire définie sur plusieurs années ;
- fixer, à l'instar de la norme juridique internationale et communautaire, des objectifs de résultats et des garanties de processus, laissant une certaine souplesse dans les moyens mis en œuvre et une capacité d'ajustement *in itinere*.

---

<sup>1</sup> <https://www.conseil-constitutionnel.fr/la-constitution/la-charte-de-l-environnement>

Cette approche planificatrice pourrait se traduire par l'adoption, en début de législature, d'une Stratégie nationale découlant d'un cadrage politique et prenant, à l'instar des anciennes « lois de Plan », la forme d'une loi de programmation. La planification écologique – dont la nécessité a été actée par le président de la République – en constituerait la première étape.

Ses objectifs de long terme (à dix, vingt ou trente ans) pourraient se construire autour des ODD, référence aujourd'hui largement partagée des soutenabilités. Son périmètre exact serait à préciser dans le cadre de son élaboration démocratique. Nécessairement large, cette Stratégie pourrait s'articuler autour de l'impératif de décarbonation, dont la nature vitale, mais aussi l'horizon chiffré, daté et partagé justifie qu'il en constitue le socle, sans exclusive ni priorisation sur les autres objectifs, environnementaux et sociaux, de soutenabilités. Par exemple, consommer, produire et travailler, se loger, se nourrir, s'éduquer, se soigner, se déplacer pourraient en constituer les principales thématiques, par nature transversales et interministérielles.

Pour donner à cette Stratégie nationale de long terme une force contraignante, une possibilité serait d'annexer le programme de la Stratégie à un texte législatif, **une loi de programmation quinquennale – à l'instar des anciennes « lois de Plan »**. Cette loi de programmation préciserait les objectifs à atteindre sur cinq ans au regard de leur trajectoire de long terme – à vingt, trente ans, dont ceux définis dans le respect de nos engagements internationaux, de nature à la fois environnementale, économique et sociale. Le vote de cette loi de « programmation » serait précédée d'une phase de consultation articulée avec le débat parlementaire et budgétaire (et articulée avec la loi de programmation des finances publiques). Ainsi, dès son élection, toute nouvelle majorité pourrait, selon une logique de contrat de législature, présenter un programme sur cinq ans qui fournirait le cadre politique de la Stratégie nationale. On pourrait ensuite prévoir une présentation annuelle par le Premier ministre devant le Parlement de l'état d'avancement de cette Stratégie et des éventuels ajustements proposés. Compte tenu du délai nécessaire à l'élaboration concertée de la Stratégie, les premiers projets de loi préparés par le nouvel exécutif (et notamment le premier PLF) se feraient avec le discours de politique générale pour cadrage.

## Délibérer du long terme

**L'ambition démocratique de la planification suppose donc de définir collectivement des objectifs précis.** « Planifier, c'est choisir, et choisir sur le long terme<sup>1</sup>. » L'exercice reposerait sur la recherche d'un accord sur la définition de besoins prioritaires et de services essentiels, justifiant qu'on y consacre des ressources communes (financières, humaines ou

---

<sup>1</sup> Asseh B. et Potier F. (2021), « [Balance ton #plan ! Relance économique, planification et démocratie](#) », Fondation Jean Jaurès, juin.

autres) et permettant que se tienne un débat de fond sur les priorités publiques et leurs traductions concrètes : quel effort pour la petite enfance ou pour la jeunesse ? Quels arbitrages entre, par exemple, niveau des retraites et soins aux séniors ? Quels objectifs en termes d'équilibres territoriaux de long terme, etc. ? Il s'agirait aussi – et la tâche serait plus ardue – d'identifier certaines activités « insoutenables », au regard de critères de bien-être, d'équilibre social, économique ou territorial, et qu'il conviendrait alors de faire décroître de façon concertée et anticipée. La disposition des acteurs privés (individus ou entreprises) à accepter les contraintes lourdes que représenterait une transition écologique et sociale globale pourrait être renforcée si les restrictions, les interdictions, les normes ou les taxes étaient décidées à l'issue d'un processus consultatif aussi large et approfondi que possible. La planification peut ainsi être l'occasion d'une réflexion plus large autour de notre contrat social, amenant à questionner les priorités assignées à notre appareil productif, les choix stratégiques qui entraînent autonomie ou dépendance, la distinction entre ce qui peut être laissé aux multiples « logiques du marché » et ce qui mérite d'en être, plus ou moins, écarté, soit sous la forme de services directement pris en charge par la puissance publique, soit sous la forme de marchés plus étroitement régulés à l'échelle nationale ou européenne, par exemple autour de normes dictées par des objectifs de prévention des risques, soit encore par la mise en place d'outils stratégiques « souverains ».

**Derrière la planification du long terme se profile donc une réflexion fondamentale sur les voies et moyens d'élaboration, de recueil et de traduction politique des préférences collectives.** S'inscrivant dans un récit à même d'embarquer acteurs publics et privés, citoyens et acteurs de la société civile, une telle Stratégie serait susceptible de constituer un nouvel objet démocratique, impliquant une revitalisation de la relation entre les citoyens et leurs représentants. Les modalités de son élaboration peuvent en effet donner l'occasion d'articuler participation citoyenne, consultation des parties prenantes et décision politique dans un « *continuum délibératif* » **renové**.

Au-delà de la multiplication des arènes et formats de participation, consultation ou délibération citoyennes, au niveau local comme national, faire de la participation « un maillon supplémentaire dans la chaîne de construction et de mise en œuvre des politiques publiques<sup>1</sup> » suppose de repenser son branchement dans le circuit de la décision politique et de la mise en œuvre de l'action publique, en particulier au niveau national.

De nombreuses propositions pour permettre cette articulation existent dans le débat, couvrant diverses modalités d'intégration au processus législatif. Certaines impliquent de profondes transformations institutionnelles – voire un changement de Constitution – pour reconnaître et institutionnaliser une « compétence normative » des citoyens : « chambre permanente du

---

<sup>1</sup> Marc Fesneau, ministre chargé des Relations avec le Parlement et de la Participation citoyenne, lors du lancement par la DITP du réseau des référents ministériels « participation citoyenne », le 29 septembre 2021.

futur » ; assemblées primaires de citoyens ; poursuite de la réforme du CESE, voire transformation en « Assemblée sociale » ; référendum d'initiative citoyenne (RIC), élargissement du référendum d'initiative partagée (RIP) ou autres modalités d'association et de délibération citoyenne avec un processus de validation par référendum ; etc. D'autres, plus modestement, appellent à un renforcement et une amélioration du recours à des dispositifs plus ponctuels : assemblées citoyennes sur le modèle de la Convention citoyenne pour le climat, « forums de l'avenir », jury citoyens, multiples instances consultatives existantes, etc.

**La capacité de légitimation d'une stratégie de long terme par ce type de dispositifs, tout au long de son déploiement, nécessite en tout état de cause le respect d'un certain nombre de conditions :**

- **clarifier les objectifs et les débouchés** : quelle que soit la qualité procédurale des dispositifs de participation mis en place, le recours à la participation des citoyens n'aura de « capacité de légitimation » que s'il y a une volonté politique pour que cette parole soit prise en compte, autrement dit un portage politique fort du processus. Il revient donc au politique de dire très précisément ce qu'il fera du résultat de ces consultations ;
- **co-construire les questionnements** : il faut un temps (qui peut être celui des élections, ou le début d'un processus participatif) où, au sein du cadrage donné, toutes les options sont posées, l'ensemble des choix possibles explorés, leur opportunité même débattue et où la reformulation des questions à traiter est possible ;
- **penser le déroulement, le calendrier de manière articulée avec la décision politique et/ou l'action administrative**, en évitant de trancher subrepticement des points importants durant le temps du débat et en garantissant la transmission des conclusions aux décideurs et producteurs de normes dans des temps qui permettent réellement leur appropriation ;
- **éclairer scientifiquement mais aussi politiquement les enjeux du débat ; « clarifier les controverses »** ; rendre visible la pluralité des analyses et des expertises, même celles internes à l'État. Il faut nourrir le débat public par de l'information ouverte, transparente et accessible à tous (complète sur le fond, suffisante et objective), traduite dans des documents lisibles, synthétiques, exploitables, mais aussi réfutables – les démarches de mise en récit de scénarios sont dans ces contextes particulièrement utiles ;
- **bien identifier, pour les déclinaisons locales et sectorielles, les parties prenantes** (notamment au niveau de chaque territoire) et élargir autant que faire se peut leur spectre pour s'assurer que tous les acteurs clés sont bien associés ; articuler la parole de ceux qui ont « un intérêt à agir » (ONG, usagers, représentants des intérêts économiques, acteurs de la démocratie sociale) et celle des citoyens, consultés « en tant que citoyens » ;
- **organiser les différents formats et moments de participation comme un *continuum* de l'amont de la décision politique à la mise en œuvre de l'action publique** :

élaboration et partage d'une vision commune, formulation des objectifs, évaluation, infléchissements éventuels, etc.

Les questions de la temporalité et celle des objectifs de la participation sont fondamentalement les mêmes. Prendre au sérieux la question des débouchés d'une délibération nécessite de construire précisément son articulation avec la décision politique, et ce d'abord en termes de temporalité. Dans le cas de l'élaboration d'une stratégie engageant le moyen et long terme, l'exercice est, ne le sous-estimons pas, ardu. La première édition d'un tel exercice serait en effet nécessairement longue – surtout si l'on conçoit dans le même temps la machinerie administrative pour la piloter. Il faudrait probablement assumer un décalage entre le premier exercice budgétaire de la mandature et le déploiement de la Stratégie nationale, que seule l'impulsion politique – donnée par exemple dans le cadre du discours de politique générale du Premier ministre – pourrait en partie limiter.

Si l'élaboration d'une telle Stratégie est avant tout un processus politique, dont la démocratisation est essentielle à la légitimité, son instruction, son suivi, ses déclinaisons sectorielles et territoriales, son appropriation par les agents publics nécessitent que cette volonté soit traduite opérationnellement. Nous proposons donc de réformer les processus politiques et administratifs d'élaboration des textes et politiques publiques, ce qu'on pourrait appeler la « **machinerie**<sup>1</sup> » **politico-administrative chargée de garantir la prise en compte des soutenabilités** (la durabilité, la cohérence et la légitimité) et de surmonter leurs conflits dans la conception et la conduite de l'action publique.

## L'orchestration des soutenabilités

Face à des menaces désormais ressenties comme imminentes, le besoin de dépasser les déclarations de principes et de se doter d'institutions garantes, ou *a minima* gardiennes des intérêts des générations futures, se traduit à travers le monde par de nombreuses propositions de nature et de format variés visant à « corriger le biais naturel du court-termisme<sup>2</sup> ». Nouveau Commissariat général au Plan<sup>3</sup>, France Transition<sup>4</sup>, secrétariat

<sup>1</sup> Traduction de *Machinery of Government* (MoG) qui désigne les structures et les processus interconnectés du gouvernement et des administrations. Le terme est utilisé en particulier dans les structures internationales, dans le contexte de la transformation publique.

<sup>2</sup> Rosanvallon P. (2014), « La démocratie et la gestion du long terme », *op. cit.* ; Boston J. (2016), *Governing the Future: Designing Democratic Institutions for a Better Tomorrow*, Bingley, Emerald ; Shoham S. (2010), *Future Intelligence*, Gütersloh, Verlag Bertelsman Stiftung ; Teschner N. (2013), « [Official Bodies that Deal with the Needs of Future Generations and Sustainable Development. Comparative Review](#) », The Knesset Research and Information Center, avril.

<sup>3</sup> Rosanvallon P. (2014), « La démocratie et la gestion du long terme », *op. cit.* ; The Shift Project (2021), [L'emploi : moteur de la transformation bas carbone](#), rapport final, décembre.

<sup>4</sup> Pech T. et Canfin P. (2021), « [Gouverner la transition écologique](#) », note, Terra Nova, novembre.

général à la transition écologique<sup>1</sup> : plusieurs propositions, portées par des *think tanks*, des associations ou des chercheurs, visent à organiser l'État et son administration pour permettre cette convergence. Si elles procèdent généralement d'une volonté de prendre en charge « la transition écologique », elles peuvent inspirer « l'orchestration » d'une thématique élargie aux autres enjeux de soutenabilités – ou en constituer la première étape. Il s'agit en effet de concevoir la « machinerie » politico-administrative susceptible de garantir la conciliation des différents objectifs de soutenabilités en s'assurant notamment de la capacité des processus institutionnels et administratifs, à toutes les étapes de leur fabrique, à traduire une vision de long terme en politiques publiques cohérentes et articulées.

À ce stade de la réflexion et des travaux entrepris dans le cadre du séminaire « Soutenabilités », nous nous proposons d'en poser **les principes et les fonctions**, en assumant la nécessité d'une institutionnalisation de l'orchestration de la prise en compte des soutenabilités dans la fabrique des politiques publiques. Ces principales fonctions, organisées autour du cycle de vie, de l'élaboration à la mise en œuvre d'une Stratégie nationale de long terme, sont au nombre de sept. Elles n'ont pas vocation à être remplies opérationnellement par un organisme unique et hypertrophié, mais coordonnées et articulées au plus haut niveau de l'État par un pilote clairement identifié.

- 1. Instruction, préparation et suivi d'une Stratégie nationale, intégrant des objectifs clés en matière environnementale, économique et sociale**, élaborée sur le fondement d'un cadrage politique et ayant fait l'objet de délibérations citoyennes et parlementaires. L'orchestration consisterait à traduire la Stratégie en objectifs partagés et indicateurs soutenable, c'est-à-dire durables, systémiques et légitimes ; à assurer le suivi de la réalisation de ces objectifs ; à alerter le gouvernement sur les écarts manifestes par rapport aux objectifs fixés ; à mettre à jour en tant que de besoin ces objectifs ; le cas échéant, à suggérer ou conseiller le gouvernement sur la nécessité d'évolutions ou de modifications substantielles du cadrage, en y associant les acteurs concernés.
- 2. Conseil au gouvernement et préparation/formalisation des arbitrages** ; alerte « en temps réel » sur les risques d'insoutenabilités et les potentiels conflits de cohérence des politiques ; préparation de la présentation annuelle de l'état d'avancement devant le Parlement.
- 3. Prospective et expertise** : coordination et programmation d'exercices de prospective (récits, scénarios, modèles, indicateurs, cartographies des risques) multidimensionnels en s'appuyant sur la production sectorielle ou généraliste de l'écosystème des soutenabilités ; exploitation des résultats de ces exercices et contrôle de leur cohérence et complétude dans le cadre des fonctions d'animation du débat public (en amont de

---

<sup>1</sup> Braud M. (2022), « [100 jours pour organiser l'État afin de réussir la transition écologique](#) », note, Terra Nova, février.

l'élaboration de la Stratégie nationale et de son suivi), de conseil au gouvernement et de préparation des arbitrages de « l'orchestrateur » d'une part, et d'animation du débat public d'autre part ; création et/ou mise à disposition de la méthodologie commune pour favoriser la déclinaison territoriale et sectorielle des scénarios nationaux.

4. **Feuilles de route ministérielles, stratégies territoriales concertées et coordination** : accompagnement des administrations dans la rédaction de feuilles de route ministérielles et/ou sectorielles soutenables cohérentes avec la Stratégie nationale ; facilitation de l'appropriation par les parties prenantes, à différents échelons territoriaux de la Stratégie nationale et coordination des déclinaisons locales de cette Stratégie dans le respect des prérogatives de chacun ; compilation des données de suivi de ces feuilles de route ministérielles et territoriales afin de s'assurer de leur convergence globale vers les objectifs fixés de la Stratégie nationale.
5. **« Points de contrôle » et évaluation *in itinere*** : lois et décrets (ou certains d'entre eux) pourraient avoir à faire la preuve devant l'orchestrateur de leur compatibilité avec la Stratégie nationale et de sa prise en compte de potentiels conflits de soutenabilités. L'orchestrateur pourrait ainsi contribuer à, voire avoir la responsabilité de l'élaboration des nouvelles études d'impact et/ou *a minima* en examinant la qualité et la cohérence interne et externe. Il pourrait également être mobilisé pour s'assurer *in itinere* de leur cohérence avec les objectifs de la Stratégie.
6. **Animation du débat public** : *a minima*, l'orchestrateur devrait s'assurer que la participation du public et des parties prenantes est garantie dans le cadre des grandes décisions sur la Stratégie et sa mise en œuvre, et le cas échéant contribuer à l'organiser et à l'alimenter en expertise et données prospectives. Symétriquement, il devrait s'assurer de la transmission des résultats des concertations citoyennes aux décideurs par leur intégration dans les documents d'arbitrage et d'évaluation.
7. **Ressources, documentation et formation** : constitution d'un centre de ressources pour documenter les enjeux de soutenabilités ; animer, former et outiller une communauté d'agents publics engagés sur les enjeux de soutenabilités ; diffuser des publications ; créer de la méthodologie pour favoriser la transversalité entre acteurs, entre administrations, et construire des pratiques communes ; etc.

L'institutionnalisation et la coordination de l'ensemble de ces fonctions pourraient prendre des formes extrêmement variées qu'il conviendra d'investiguer plus avant. Quelques **principes et orientations** nous semblent cependant d'ores et déjà pouvoir être retenus pour penser la « machinerie » de la prise en compte des soutenabilités dans la fabrique des politiques publiques :

- **l'orchestrateur n'est pas le compositeur** : le cadrage politique comme les décisions finales doivent procéder de l'autorité politique, investie de la légitimité électorale ;

- **l'orchestration des soutenabilités devrait être réalisée par une entité de poids** et de centralité institutionnelle suffisants pour être en mesure d'orienter – ou de réorienter – l'action... sans pour autant se traduire par une centralisation excessive ou une hypertrophie et une bureaucratisation de la coordination ;
- **l'orchestrateur serait par nature collaboratif**. Il agirait à la fois en complément et en relation avec les administrations des ministères, des collectivités territoriales mais aussi avec tout l'univers des opérateurs et agences aux périmètres et missions tangentes aux enjeux de soutenabilités ;
- **la conception de la machinerie afférente** – qu'elle prenne la forme de création ou de réforme d'entités existantes, **nécessiterait une articulation fine, aussi peu bureaucratique que possible, avec l'ensemble des organismes de l'écosystème des soutenabilités**, visant à éviter les doublons, redondances ou empiètements dans des champs de compétence d'ores et déjà couverts d'une part, et la multiplication des charges procédurales d'autre part. Une mission de préfiguration associant ces acteurs pourrait à cet égard être amenée à proposer fusions (partielles ou totales), délégations ou coordinations entre les différentes entités concernées, existantes ou à créer.

**La question de l'autorité politique dont procéderait le pilotage des enjeux de soutenabilités est essentielle.** Compte tenu de la dimension à la fois transversale et structurante de ces enjeux pour l'ensemble de l'action publique, il semble que l'orchestrateur doive **relever du chef du gouvernement**. Ce rattachement au Premier ministre présenterait l'intérêt d'une position symbolique surplombante et systémique par nature, théoriquement à l'abri des intérêts purement sectoriels et bénéficiant du poids politique de l'autorité centrale, y compris pour orienter des ressources (financières et techniques), que le modèle retenu soit une administration productrice ou une structure plus légère, circonscrite à des fonctions de coordination sans production propre. La dimension collaborative de l'orchestration des soutenabilités pourrait également se traduire par la création d'un réseau de référents ou points de contacts, aux moyens dédiés, dans chaque ministère et opérateur concerné, ainsi que dans les territoires (en préfecture et/ou dans les collectivités). Reste à déterminer précisément la nature du cadrage normatif dans laquelle une telle institution opèrerait. L'enjeu est en effet de proposer une orchestration capable de « synchroniser » les projections et les objectifs de moyen et long termes, pour aboutir à des engagements solides. Une possibilité – là encore parmi d'autres envisageables – serait de construire un double dispositif permettant de définir à la fois les objectifs poursuivis et les modalités de leur mise en œuvre et de leur articulation institutionnelle :

- **une « grande loi générale », sorte de « LOLF<sup>1</sup> des soutenabilités »**, cadrage général fixant la *nouvelle organisation de l'État* et du pouvoir exécutif, instituant

---

<sup>1</sup> Loi organique relative aux lois de finances.

l'orchestrateur en fonction des choix sur sa nature et son fonctionnement. Cette loi – qui pourrait être une loi organique<sup>1</sup> pour assurer la pérennité de cette organisation au-delà des échéances électorales et changements de majorité – déterminerait également les *grands principes de l'action publique* au regard de l'objectif de construire des politiques publiques de long terme, systémiques et légitimes. Elle préciserait notamment de quelle façon ces grands principes doivent être déclinés dans la loi de « programmation » quinquennale ;

- **la loi de programmation quinquennale évoquée plus haut**, articulée avec les lois de programmation des finances publiques.

Quoi qu'il en soit, il faut que « la machinerie des soutenabilités » permette une intervention précoce et efficace dans l'élaboration des projets de lois concernés afin de formaliser des arbitrages éclairés. Il faut aussi qu'elle porte l'exigence d'évaluation des politiques publiques qui seront passées par son filtre, et l'exigence de la prise en compte des résultats des évaluations. En définitive, la bonne architecture institutionnelle de l'orchestration des soutenabilités sera celle qui permettra de sécuriser la « fabrique de la décision publique » dans sa capacité à prendre des engagements tenables et robustes pour se rapprocher des objectifs de long terme démocratiquement adoptés. Cela passera par une orchestration de l'activité d'institutions existantes dans un processus coordonné *ad hoc* à même de garantir cette sécurité.

---

<sup>1</sup> Ce qui nécessiterait une révision constitutionnelle.

