

Étude sur la méthode d'analyse des controverses au sein du CESE

Michel Badré

novembre 2020



RÉPUBLIQUE FRANÇAISE
LIBERTÉ - ÉGALITÉ - FRATERNITÉ



CONSEIL ÉCONOMIQUE
SOCIAL ET ENVIRONNEMENTAL

2020-25

NOR : CESL1100021X

mardi 24 novembre 2020

JOURNAL OFFICIEL DE LA REPUBLIQUE FRANCAISE

Mandature 2015-2020 – Séance du mardi 24 novembre 2020

ÉTUDE SUR LA MÉTHODE D'ANALYSE DES CONTROVERSES AU SEIN DU CESE

Étude du Conseil économique, social et environnemental présentée par

Michel Badré, rapporteur

Au nom de la

délégation

à la prospective et à l'évaluation des politiques publiques

Question dont le Conseil économique, social et environnemental a été saisi par décision de son bureau en date du 10 mars 2020 en application de l'article 3 de l'ordonnance no 58-1360 du 29 décembre 1958 modifiée portant loi organique relative au Conseil économique, social et environnemental. Le bureau a confié à la délégation à la prospective et à l'évaluation des politiques publiques la préparation d'une étude intitulée : *Étude sur la méthode d'analyse des controverses au sein du CESE*. La délégation à la prospective et à l'évaluation des politiques publiques, présidée par Mme Michèle Nathan, a désigné M. Michel Badré comme rapporteur.

Sommaire

ÉTUDE	3
Introduction	4
I - OBJECTIFS, HISTORIQUE ET ORIGINES DE LA SAISINE : LE CONTEXTE	5
A - Objectifs de la démarche	5
B - Historique	6
II - DÉROULEMENT DE LA DÉMARCHE DE PRÉPARATION DU PRÉSENT RAPPORT D'ÉTUDE	8
A - Les expérimentations et résultats des travaux du groupe de travail de 2019	8
B - Les expérimentations et résultats des travaux menés par la délégation	9
III - LES QUESTIONS SOULEVÉES AU COURS DE LA DÉMARCHE	10
A - Typologie des sujets justifiant, pour le Cese, une analyse de controverses	10
B - La formulation de la question	12
C - Le poids relatif des critères (scientifiques, techniques, juridiques, économiques, éthiques...)	14
D - Les sources	14
E - Une posture de « neutralité active » nécessaire	16
F - La synthèse	17
G - Le délai de traitement	18
Conclusion	20
ANNEXES	21
N°1 Composition de la Délégation à la prospective et à l'évaluation des politiques publiques à la date du vote	22
N°2 Composition du groupe de travail « Controverses »	23
N°3 Résultat des votes par groupe en réunion de délégation, le 15 septembre 2020	24
N°4 Lettre de mission relative au groupe de travail « Produire plus ou préserver mieux ? Propositions pour une démarche d'analyse et de clarification des questions controversées »	25
N°5 Note de saisine de la DPEPP par le Bureau	26
N°6 Les travaux du groupe de travail « controverses » mis en place en 2019	28
N°7 Les travaux de la DPEPP en 2019-2020, suite à sa saisine par le Bureau	37
N°8 Table des sigles	45

Étude

Présentée au nom de la délégation à la prospective et à l'évaluation des politiques publiques

ÉTUDE SUR LA MÉTHODE D'ANALYSE DES CONTROVERSES AU SEIN DU CESE

Michel Badré, rapporteur

Introduction

La crise de la COVID 19, après bien d'autres débats de société récents sur des enjeux économiques, écologiques ou sociaux, est venue nous rappeler que les décisions publiques importantes se prennent le plus souvent en situation d'incertitude. Celle-ci est source normale de points de vue différents. Le refus de reconnaître la complexité de telles situations peut conduire à des dérives bien connues et malheureusement fréquentes : le relativisme, selon lequel puisque le sujet est complexe et que la science ne nous donne pas de réponse définitive, toutes les opinions se valent ; le complotisme, selon lequel on nous cache sûrement des vérités importantes ; mais aussi la difficulté pour les pouvoirs publics à prendre des décisions acceptées par la société après les argumentations et débats nécessaires, dépassant le domaine souvent restreint et insuffisant de ce qui apparaît *a priori* comme consensuel.

L'ambition de la présente étude n'est pas d'apporter une réponse universelle à ces situations difficiles par une méthode d'analyse permettant de résoudre tous les conflits de société. Elle est de proposer, dans le champ d'intervention du Cese, une contribution méthodologique concrète facilitant la compréhension des points de vue en présence, en les présentant de façon contradictoire, ce qui paraît indispensable à la recherche de solutions raisonnées aux conflits qui les mettent en présence. Il s'agit ainsi d'aider à comprendre la réalité des questions posées, pour permettre ultérieurement de centrer les débats de fond sur la hiérarchisation des arguments en présence et les choix les plus pertinents. La méthode d'analyse décrite ici s'inscrit dans une démarche collective beaucoup plus large d'amélioration des processus de décisions publiques. Elle devrait ainsi permettre au Cese de renforcer la pertinence de ses contributions au fonctionnement de notre société, dans ses avis ou études émis au nom de la société civile organisée, comme dans son rôle nouveau en matière d'organisation de la participation citoyenne.

D'autres méthodes d'analyse de controverses existent et sont pratiquées, notamment dans l'univers académique. Nous avons cherché ici à identifier les démarches correspondant au mieux aux besoins pratiques du Cese dans l'exercice de ses missions.

Seront successivement présentés les origines de la démarche engagée par le Cese, les travaux préparatoires à la rédaction de la présente étude, et les principales questions méthodologiques posées au cours de ces travaux. Un tableau synoptique en page 18, résume pour les membres actuels et futurs du Cese, les étapes essentielles de la démarche, de la prise de décision concernant la réalisation d'une analyse de controverses à sa mise à disposition de la formation de travail ou du groupe qui utilisera ses résultats.

I - OBJECTIFS, HISTORIQUE ET ORIGINES DE LA SAISINE : LE CONTEXTE

A - Objectifs de la démarche

Qu'est-ce qu'une controverse, et pourquoi le Cese devrait-il s'intéresser à la manière de l'analyser ?

Pour le dictionnaire *Larousse*, une controverse est « **une discussion suivie sur une question, motivée par des opinions ou des interprétations divergentes** ». Le champ des controverses possibles, dans des sociétés où la liberté d'opinion prévaut, est évidemment très vaste. De l'usage de la chloroquine à celui du glyphosate en passant par la politique nucléaire et les OGM, les sujets de divergences d'opinion ne manquent pas dans la société contemporaine : on reviendra plus loin sur quelques caractéristiques de ces divergences de points de vue. Elles sont normales dans une société plurielle et démocratique. Ayant pour mission de conseiller les pouvoirs publics, le Cese ne peut que chercher à mieux les comprendre pour fonder ensuite ses avis ou ses recommandations sur des bases solides.

L'analyse des controverses fait déjà l'objet de travaux divers, notamment dans l'enseignement supérieur¹. Le Cese ne s'est pas engagé dans la démarche objet de cette étude à partir d'une réflexion de principe théorique, mais au vu d'expériences de débat public proches de ses propres besoins, et pour en examiner les possibilités pratiques d'utilisation, en réponse à ces besoins.

Le but de la démarche engagée par le Cese dans la présente étude est donc de fournir des indications méthodologiques sur les bonnes pratiques permettant de comprendre les controverses en cours et d'en clarifier les arguments, en amont de toute prise de position « pour » ou « contre » les points de vue en présence, et dans le but d'éclairer ses propres travaux.

La présente étude s'appuie sur les deux situations propres aux missions du Cese où la bonne compréhension des controverses est importante :

- le Conseil est amené dans un grand nombre de ses productions à faire des recommandations aux pouvoirs publics sur des sujets controversés, à partir des points de vue des organisations de la société civile qui y sont représentées. La façon d'analyser ces controverses y est essentielle : elle doit conduire à distinguer d'une part ce qui peut faire l'objet de *consensus* entre les organisations représentées au Cese ou donner lieu à l'élaboration d'un compromis entre elles, et d'autre part ce qui relève de divergences de fond, normales dans une société pluraliste et qu'il serait vain de vouloir négliger : dans ce dernier cas, la mise en évidence des arguments en présence est aussi importante pour construire des avis pertinents, susceptibles d'éclairer les pouvoirs publics tant sur les décisions

¹ Voir notamment :

<https://www.cairn.info/revue-mil-neuf-cent-2007-1-page-191.htm>

<http://www.bruno-latour.fr/fr/node/31>

https://histoire.ens.fr/IMG/pdf/Pestre_Analyse_de_controverse.pdf

qu'ils auront à prendre que sur les constats de *consensus* (souvent déjà connus ou pressentis) ou les pistes de compromis à construire ;

- le projet de loi organique en cours de débat au Parlement prévoit un élargissement des missions du Cese en matière d'organisation de la participation du public à la préparation des décisions. Dans ce cadre nouveau s'il est confirmé par la loi, le travail préparatoire d'analyse des controverses existantes sur certaines des questions posées au public devrait revêtir une grande importance. Tout en les adaptant au contexte spécifique d'une participation citoyenne aux débats du Cese, les propositions de cette étude pourraient contribuer à l'amélioration des échanges et des restitutions qui en découleraient : elles permettraient aux citoyennes et citoyens de mieux appréhender, sans disposer d'une expertise initiale sur les sujets traités, quels sont les argumentations et les jeux d'influence en présence dans tout débat controversé.

L'objectif de l'étude est donc de fournir une méthode d'analyse de controverses utilisable par les membres du Cese dans leur mission actuelle d'élaboration d'avis et d'études comme dans leurs missions susceptibles d'être étendues par la loi en matière de conduite d'opérations de participation du public. Avec cette méthode d'analyse et de clarification, l'objectif du Cese n'est pas de se positionner comme contre-expert ou juge arbitre - cela n'est pas sa place – mais de bien comprendre les différents points de vue controversés en présence. L'élaboration des avis et études préparés ensuite par les formations de travail du Cese ou par des groupes citoyens réunis dans une opération de participation à l'élaboration de décisions publiques devrait en être facilitée. Il ne s'agit donc ni d'une forme complémentaire d'expertise, ni d'un prérequis dans la construction d'avis et d'études futurs par la société civile organisée ou par un groupe citoyen mandaté sur un thème précis mais bien d'un outil mis à disposition.

La méthode ainsi proposée pourra bien entendu être utilisée aussi par d'autres structures qui se trouveraient confrontées, comme le Cese, à des situations controversées dans le cadre de réflexions qu'elles auraient à mener. Elle nécessite, essentiellement, du temps et de la rigueur d'analyse par les personnes qui en seront chargées. Il ne s'agit pas d'en faire un point de passage obligé de tous les avis et études quel qu'en soit le sujet : l'opportunité de son application par le Cese ou par d'autres dans chaque situation particulière devra être appréciée en fonction de la nature du sujet traité, de l'importance des controverses constatées, et du calendrier global de la réflexion conduite.

B - Historique

C'est au vu des résultats d'une opération de participation du public à l'élaboration des décisions, le débat public mené par la CNDP sur le plan national de gestion des matières et déchets radioactifs (PNGMDR), en 2018 et 2019, que le Cese a été amené à s'intéresser à la méthode d'analyse de controverses qui serait adaptée à ses propres besoins, qu'il s'agisse de la préparation de ses avis et études ou de son rôle d'organisation de la participation citoyenne. Une démarche antérieure de même nature, mais moins formalisée faute d'un temps suffisant, avait déjà été expérimentée dans le cadre de la médiation sur le projet d'aéroport de Notre-Dame-des-Landes,

sur quelques-uns des sujets controversés dans ce projet, en particulier les impacts des variantes envisageables en matière de bruit, d'eau et de biodiversité, et d'urbanisme.

Lors du débat public sur le PNGMDR, grâce à un délai de préparation du débat plus long, la commission particulière qui en était chargée avait choisi, au vu du caractère très tranché des oppositions exprimées par les partenaires du débat sur quelques sujets particuliers, de mener une opération dite de « clarification des controverses techniques ». Le but était de fournir au public non spécialiste une grille de lecture compréhensible, et non biaisée, des arguments en présence. La démarche avait été menée par deux membres de la commission particulière avec les représentantes et représentants des points de vue des parties en présence (en gros, les opérateurs du nucléaire d'un côté, et les ONG anti-nucléaires de l'autre). Elle avait consisté :

- à identifier sept questions principales controversées, la formulation précise de ces questions étant validée par les parties en présence ;
- à recueillir par écrit, sous une forme standardisée destinée à une lecture par des non-spécialistes, les arguments présentés sur chaque point de vue ;
- à faire réagir sur ces premières expressions les tenants et tenantes de points de vue différents, toujours par écrit et sous forme argumentée ;
- à établir sous la responsabilité des deux pilotes de la démarche une synthèse des arguments développés sur chaque question, et faire valider cette synthèse par toutes les parties à la discussion, pour s'assurer que leur expression n'avait pas été déformée.

Cette opération, menée sur environ quatre mois, a conduit à un document de synthèse² rendu public, fréquemment utilisé pendant le débat public sur le PNGMDR. Elle a été appréciée par tous les partenaires, pourtant de points de vue très opposés, et a permis d'éviter les querelles et contradictions non argumentées totalement incompréhensibles pour le public au cours des séances du débat, d'avril à octobre 2019.

L'idée de conduire à l'intérieur du Cese une démarche sur l'analyse des controverses, avancée en 2019 au vu de cette expérience du débat public PNGMDR, a suscité d'emblée des réactions contrastées au sein du Cese :

- un vif intérêt pour certains membres, séduits par l'idée de pouvoir disposer d'une méthode d'analyse préalable des divergences de vue, alors que celles-ci sont presque toujours présentes dans les thèmes traités par le Cese et que ces questions conflictuelles sont, par nature, les plus difficiles à aborder ;
- des réticences fortes pour d'autres, craignant une exacerbation des conflits rendant plus difficile la construction d'avis consensuels, ou redoutant un mélange malsain entre l'analyse préalable des controverses et l'expression, par les organisations membres du Cese, de propositions résultant des débats internes au Conseil.

2 Voir : <https://pngmdr.debatpublic.fr/approfondir/clarification-des-controverses-techniques>

La faisabilité pratique d'une démarche d'analyse, dans le calendrier et avec les moyens contraints dont dispose chaque formation de travail pour préparer un projet d'avis ou d'étude, nécessitait par ailleurs un examen précis, conduisant à une proposition de méthode de travail susceptible d'être mise en œuvre au Cese, lorsqu'une telle analyse de controverses apparaîtrait nécessaire.

Ces interrogations ont conduit le Bureau du Cese, dans sa séance du 8 octobre 2019, à mettre en place un groupe de travail chargé de définir une méthode concrète d'analyse de controverses susceptible d'être mise en œuvre, de préférence sur des sujets liés à la soutenabilité du développement.

Le groupe de travail a d'abord constaté, sur un exercice concret, qu'il était possible à des personnes ayant des points de vue radicalement différents de s'approprier rapidement la démarche d'analyse, et de parvenir sans difficulté majeure à partager les constats d'une analyse de controverses. Ce point sera repris plus loin. En revanche, alors que cette voie était ouverte par sa lettre de mission, il n'a pas jugé pertinent de s'engager lui-même dans une analyse de controverses. Il a jugé plus utile pour les travaux futurs du Cese d'orienter les travaux à conduire vers l'élaboration d'une étude, à caractère méthodologique, sur l'analyse des controverses à effectuer en préalable à des avis et études du Cese, ou à des opérations de participation citoyenne. Il a proposé de mener cette étude par la méthode classique d'une saisine de la délégation à la prospective et à l'évaluation des politiques publiques (DPEPP), dans sa composition habituelle élargie aux membres du groupe de travail ayant participé à la réflexion préliminaire menée en 2019.

Le Bureau, dans sa séance du 11 février 2020, a suivi cette proposition du groupe de travail et a confié à la DPEPP, le 10 mars 2020, la réalisation de l'étude méthodologique proposée.

La présente étude est le résultat de ce travail.

II - DÉROULEMENT DE LA DÉMARCHE DE PRÉPARATION DU PRÉSENT RAPPORT D'ÉTUDE

A - Les expérimentations et résultats des travaux du groupe de travail de 2019

Ils sont décrits de façon détaillée en annexe n° 6.

Le groupe de travail était constitué de membres du Cese volontaires, appartenant à la plupart des groupes représentés au Conseil.

Selon le cadre défini dans la lettre de mission validée par le Bureau (cf annexe n° 4), le groupe de travail poursuivait trois finalités :

- proposer une méthode d'analyse de controverses, testée par le groupe de façon simplifiée sur un exemple de question sensible, et susceptible de servir de base méthodologique à de futurs travaux du Cese ;
- établir une proposition, fondée sur un travail d'analyse mené par le groupe, concernant le choix des questions à analyser dans la démarche qui pourrait être menée en 2020 ;
- examiner les modalités possibles d'organisation du travail du Cese d'ici à la fin de la mandature.

Le premier thème a été abordé sous la forme d'un exercice simplifié, sur une question choisie en raison de son caractère « clivant », y compris parmi les membres du groupe de travail qui exprimaient sur le sujet des opinions très diverses : il s'agissait de la relance, ou de la réduction de la politique électronucléaire française. Il a permis, en deux séances de travail et sous forme d'un exercice pratique, de constater que l'expression collégiale des arguments « pour » ou « contre » les thèses en présence se faisait sans difficulté majeure, et sans préjuger de la formulation d'un avis du groupe sur la question posée. La méthode très simplifiée utilisée a été reprise ensuite de façon plus détaillée pour la préparation de la présente étude, et sera décrite plus loin.

Le deuxième thème présupposait la possibilité pour le Cese de mener en 2020 une démarche complète d'analyse de controverses, sur un domaine large touchant aux questions du développement durable. Après débat interne, le groupe de travail a estimé que cette option était trop générale, et nécessitait au préalable un travail méthodologique de fond permettant au Cese de s'approprier une démarche mieux définie. Il a proposé que ce travail méthodologique soit mené sur le thème des politiques de mobilité, ce sujet étant partie intégrante des politiques de développement durable et donnant lieu à de nombreuses controverses particulières, de nature et d'ampleur variées (véhicule électrique, gratuité des transports urbains, développement des agrocarburants, etc.)

Le troisième thème, portant sur l'organisation interne du travail à mener par le Cese sur ces questions, a conduit le groupe à proposer la réalisation de la présente étude méthodologique, sous la responsabilité de la DPEPP.

B - Les expérimentations et résultats des travaux menés par la délégation

Le Bureau du Cese ayant validé les propositions du groupe de travail et approuvé une lettre de saisine de la DPEPP reprenant ces propositions (cf. annexe n° 5), les travaux menés par la délégation ont visé à mener, en vraie grandeur, une démarche analogue à celle qu'auraient à conduire des conseillères et conseillers du Cese dans une analyse de controverses en situation réelle, dans la préparation d'un avis ou d'une étude ou la conduite d'une opération de participation citoyenne.

Ces travaux sont décrits en détail dans l'annexe n° 7. Ils ont porté sur les différentes étapes de la démarche d'analyse, telles qu'elles seront reprises au § III ci-après :

- l'examen d'opportunité de mener une démarche d'analyse de controverses, dans les sujets soumis au Cese ;
- l'identification et la formulation des questions controversées, à l'intérieur du thème général retenu à titre de test (les politiques de mobilité) ;
- la description des points de vue argumentés en présence dans chacune de ces questions ;
- l'élaboration d'une synthèse des arguments présentés, à l'usage de personnes externes à la démarche d'analyse.

III - LES QUESTIONS SOULEVÉES AU COURS DE LA DÉMARCHE

A - Typologie des sujets justifiant, pour le Cese, une analyse de controverses

Les controverses affectant des questions soumises au Cese portent presque toujours sur ce que le sociologue Bruno Latour appelle des « controverses sociotechniques », définies comme « *un débat qui engage des connaissances scientifiques ou techniques non stabilisées et qui conduit à des affaires embrouillées, mêlant des considérations juridiques, morales, économiques et sociales*³ ».

Les exemples de telles controverses sont très nombreux : les politiques énergétiques ou climatiques, le développement des organismes génétiquement modifiés, l'usage de certains produits phytocides, ou dans l'actualité récente l'usage de certains médicaments ou les controverses sur les vaccins en donnent quelques exemples emblématiques.

L'aspect scientifique ou technique de ces controverses relève des sciences physiques ou naturelles, mais aussi des sciences humaines et sociales, notamment l'économie et la sociologie : les débats sur le régime des retraites ou sur les réformes de l'enseignement suscitent aussi des controverses répondant assez bien à la définition précédente.

C'est dans ces domaines de « controverses sociotechniques » qu'une analyse rigoureuse des points de vue en présence est sans doute la plus nécessaire, comme antidote aux théories complotistes dont elles constituent un domaine d'élection, en l'absence de vérité établie : la controverse est souvent une étape nécessaire à l'élaboration d'une connaissance scientifique ; il n'est pas anormal que sur des questions complexes telles que celles citées ici, la communauté scientifique n'apporte pas de réponse immédiate, qu'il y ait des incertitudes fortes sur les impacts des mesures envisageables, et que les intérêts ou les valeurs légitimement portées par

³ Source : Mines Paristech, <http://controverses.mines-paristech.fr/presentation/quappelons-nous-controverse-sociotechnique/>

les uns ou les autres conduisent à des points de vue argumentés différents. L'intérêt de l'analyse de controverses est de présenter clairement tous ces arguments.

En tout état de cause, l'analyse de controverses n'apparaît utile que s'il existe un choix clair entre deux ou plusieurs options alternatives, les arguments présentés constituant des éléments de plaidoyer pour l'une ou l'autre de ces options.

Les démarches menées par le Cese portent sur le conseil ou l'appui aux politiques publiques. Si ces politiques suscitent des controverses dans la société, c'est qu'il existe plusieurs options alternatives susceptibles d'être retenues par les pouvoirs publics, reposant sur des argumentations différentes : une étape préalable, essentielle, de l'analyse de controverses devra porter sur l'identification de ces options alternatives de politiques publiques envisageables, dans le domaine de la saisine ou de l'opération de participation citoyenne menée. C'est sur ces options identifiées que devront être déterminés les arguments favorables, ou défavorables, constituant les éléments de controverse, ces éléments pouvant relever d'argumentations techniques, sociales, économiques, éthiques, etc.

Cet examen des options envisageables peut être effectué à différents niveaux de précision : par exemple, une controverse sur la relance ou la diminution de la production d'électricité nucléaire conduit à examiner des sous-options (elles-mêmes controversées) de chaque option, portant sur les modalités de traitement des déchets, sur les performances des énergies renouvelables, sur le type de réacteur préconisé pour l'avenir, ou sur le retraitement des combustibles usés.

Il est donc important de préciser à quel degré de détail il serait pertinent de mener l'analyse des controverses portant sur une question posée globalement.

Cette identification préalable des options envisageables étant faite, deux questions particulières méritent attention :

- le Cese, représentant la société civile organisée, n'est pas lui-même un organisme d'expertise ou de contre-expertise, et ne peut pas se substituer à de tels organismes. **Dans les cas où la controverse résulte principalement de connaissances scientifiques en cours d'acquisition mais encore trop incertaines, une analyse de controverses menée par le Cese ne peut ni ne doit se fonder sur des connaissances scientifiques non encore disponibles bien qu'attendues de la part de la communauté scientifique spécialisée à assez court terme** : on pense ici bien sûr, par exemple, à l'usage de certains médicaments ou vaccins dans des maladies émergentes ;
- **la place des questions éthiques** dans la controverse justifie une réflexion particulière. Il n'y a guère de controverses dont l'analyse ne conduise pas à identifier des questions relevant de l'éthique. Les arguments relevant du registre éthique ne doivent pas être exclus de l'analyse de controverses. Mais il se peut que l'éthique constitue l'essentiel du débat. C'est le cas dans certaines questions dites sociétales, notamment celles directement liées à la vie (fin de vie, PMA, GPA, recherche sur les cellules souches embryonnaires, etc.). La démarche proposée dans la présente étude n'a pas été testée par la délégation sur des questions de cette nature, moins familières au Cese du fait de sa structuration en

groupes organisés pour répondre à des questions économiques, écologiques ou sociales plutôt qu'à des questions sociétales ou éthiques. Une réflexion complémentaire devrait être conduite si l'analyse de controverses devait être menée sur de telles questions.

L'examen d'opportunité auquel le Cese devrait se livrer avant d'engager une analyse de controverses sur une question qui lui est soumise, ou qui fait l'objet d'une démarche participative sous sa responsabilité, devra aussi tenir compte de la question du délai et des moyens nécessaires pour mener une telle analyse.

La question des moyens renvoie en premier lieu au temps de personnel nécessaire à l'analyse, qu'il s'agisse des membres ou des personnels du Cese : cette opération nécessite une disponibilité en temps, à défaut duquel il serait illusoire de l'entreprendre. En ordre de grandeur, on peut évaluer le besoin entre quelques journées et quelques semaines de travail, réparties sur quelques semaines à deux ou trois mois, selon la complexité des questions traitées.

Elle suppose aussi une appropriation de la démarche, et une formation plus spécialisée destinée à celles et ceux qui seront amenés à la mettre en œuvre directement. Les enjeux de méthode et de gouvernance du dispositif devront être pris en compte par la formation de travail mettant en œuvre une telle analyse. Si une formation générale à la fonction de présidence d'une formation de travail est donnée en début de mandature, comme cela a été envisagé, cette formation devrait comporter un module sur le thème de l'analyse de controverses. Pour l'application directe de la démarche, et même si l'immersion directe dans le processus est une bonne manière de le comprendre et de le maîtriser, une formation préalable donnée à quelques personnes susceptibles de jouer un rôle d'appui et de conseil à leurs collègues serait bienvenue.

B - La formulation de la question

L'expérience des travaux en délégation, menée sur un ensemble de questions relatives à la mobilité, confirme **la nécessité de formuler très précisément la question définissant l'énoncé de la controverse**, pour éviter tout malentendu dans les réponses argumentées. Faire valider l'énoncé par des porteurs d'argumentations dans la controverse peut être une bonne façon de s'assurer que la question est bien posée.

Plusieurs points ont été soulevés à l'occasion de l'exercice pratique mené en délégation.

- Faut-il privilégier les questions fermées (auxquelles on répond par « oui » ou par « non ») ou les questions ouvertes ?

Les questions fermées correspondent bien aux situations de choix entre un projet ou le *statu quo* (« Faut-il, ou non, favoriser le développement du véhicule électrique ? »). Les questions comportant des options alternatives (« Faut-il privilégier le transport par fer ou par bus pour les dessertes locales en zone rurale ? » ou bien « Pour limiter l'accès aux centres-villes, vaut-il mieux réglementer ou inciter ? ») peuvent conduire à examiner séparément les deux options, et surtout à préciser les

critères susceptibles de faire basculer le choix d'un côté ou de l'autre (en allant plus loin que la réponse « ça dépend de... ») : la précision des arguments présentés devra alors être examinée avec soin. Dans la majorité des cas, il est apparu plus pertinent lors de l'exercice de s'en tenir à des questions fermées, appelant à une réponse par « oui » ou par « non ».

- Jusqu'où préciser la formulation de la question ?

La nécessité que la question soit la plus précise possible est apparue dans plusieurs cas lors de l'exercice mené en délégation. Par exemple, dans la question « *Le gain de temps doit-il être un critère déterminant dans le bilan coût - avantages des investissements de transport ?* », il aurait été nécessaire de préciser s'il s'agissait du gain de temps pour les transports des personnes ou des marchandises, et s'il s'agissait de transport de longue distance (TGV, avion) ou de transport en commun urbain. Préciser au maximum la question permet de définir au mieux le champ d'investigation de la réflexion dans la suite de la démarche, alors qu'une question trop imprécise risque de conduire à des argumentations davantage liées à l'interprétation faite de la question, qu'à la réalité de l'enjeu en cause. Dans cet exemple, il aurait été préférable de préciser dans la question les différents cas à examiner, de façon à ce que les arguments fournis dans les réponses se réfèrent à des cas précis cités dans la question.

- Faut-il expliciter les partis pris sous-jacents ?

Certaines questions traitées par la délégation comportaient des partis pris, débattus au sein de la délégation lors du choix des questions à traiter. Ainsi la question « *Faut-il favoriser, ou non, notamment au regard des libertés individuelles, l'utilisation des données collectées par les autorités organisatrices de mobilité au sujet des déplacements des personnes ?* » avait fait l'objet d'un débat, quant à l'ajout de la mention « *notamment au regard des libertés individuelles* », délibérément inductive. Si cela ne gêne pas la réflexion ultérieure, il semble nécessaire d'exposer les choix qui ont conduit à retenir telle formulation et non telle autre, en explicitant le cadre et le contexte à partir desquels la question a été établie. Dans le cas cité, c'est la présence de « *notamment* » qui peut poser problème, en limitant (mais sans l'exclure...) la possibilité pour celles ou ceux qui répondent de se référer à d'autres critères de justification de leurs arguments. Il aurait été plus clair, pour éviter de laisser interpréter la question, de faire un choix explicite entre une question complètement ouverte (« *Faut-il favoriser, ou non, l'utilisation des données collectées par les autorités organisatrices de mobilité au sujet des déplacements des personnes ?* »), ou une question délibérément centrée sur la question des libertés (« *Faut-il favoriser ou non, au regard des libertés individuelles, l'utilisation des données collectées par les autorités organisatrices de mobilité au sujet des déplacements des personnes ?* ») : la première formulation présente alors l'intérêt de confronter, sans les hiérarchiser, des arguments relevant de registres très différents : les libertés individuelles, les impacts environnementaux, la qualité de vie, etc., alors que la deuxième permet d'explorer à fond un thème plus précis.

C - Le poids relatif des critères (scientifiques, techniques, juridiques, économiques, éthiques...)

L'intérêt de la démarche décrite ici est de disposer d'une analyse aussi objective que possible des arguments présentés en faveur ou en défaveur de chaque option, sans préjuger à ce stade de la hiérarchisation de ces arguments, qui relève de choix politiques ultérieurs. Par exemple, dans l'hypothèse (théorique...) où tous les critères économiques plaident en faveur d'une option et tous les critères sociaux ou environnementaux pour une autre, le choix final relèvera d'une décision politique, mais il est important, pour les pouvoirs publics comme pour la société, que les éléments de décision soient clarifiés. De même, un argument juridique (par exemple en matière d'application d'une réglementation européenne) peut avoir pour les pouvoirs publics un poids déterminant par rapport à tout autre critère. Le Cese, dans ses avis et études, comme un groupe citoyen engagé dans une opération de participation, sera pleinement légitime à prendre position sur cette hiérarchisation des critères, en exprimant ainsi un point de vue politique. Mais ce n'est pas l'objet de la phase préalable d'analyse de controverses, qui ne vise qu'à fournir les éléments de clarification nécessaire, et doit le faire sans orienter *a priori* la suite de la réflexion.

Il est essentiel que l'analyse de controverses ne préjuge pas des choix politiques qui seront faits à un stade ultérieur. Il s'agit là d'une difficulté objective importante : les auteurs et autrices de l'analyse ont en effet, évidemment, des opinions personnelles qui influent sur leur capacité d'analyse. Ce constat plaide pour que l'analyse de controverses soit toujours une démarche collégiale et contradictoire, menée par des personnes d'expériences variées autant que possible, s'efforçant ensemble d'éviter les biais dans leur travail collectif.

D - Les sources

La question de la fiabilité et de la qualité des sources sur lesquelles se fonde une réflexion ou des travaux n'est pas propre à l'analyse de controverses. Le sérieux de la position de l'auteur ou de l'autrice d'un argument ne protège pas d'un éventuel parti pris ou conflit d'intérêt. Les sources ont-elles toutes la même valeur ? Comment tester la robustesse d'un argument ? L'exercice méthodologique qui a servi de base à cette étude a conduit à identifier quelques principes à respecter en la matière :

- **aucun élément ne peut être retenu dans une analyse de controverses s'il n'est pas argumenté et sourcé, et si son ou ses auteurs ne sont pas identifiés ;**
- **la source doit préciser « d'où parle celui qui parle » :** les points de vue exprimés dans une controverse peuvent en effet avoir des origines très différentes dans leur nature même, sans être pour autant illégitimes. Des travaux de recherche publiés dans une revue à comité de lecture, un communiqué d'une ONG exprimant un point de vue argumenté, une tribune de presse signée par des personnes intéressées par le sujet traité ont chacun leur valeur, mais il est nécessaire de savoir quel argument est présenté par qui ;

- **la difficulté principale est de savoir si certaines sources doivent être exclues de l'analyse**, soit parce qu'elles expriment un point de vue manifestement erroné (notamment, contraire à un *consensus* scientifique acquis, lorsqu'il existe et est public, sur un sujet particulier), soit parce qu'elles relèvent d'une opération de *lobbying* d'un groupe de pression identifié. Si le premier cas devrait conduire aux rejets des sources concernées, il n'en est pas de même du second : en effet l'existence de groupes de pression « porteurs d'intérêts » et s'exprimant dans une controverse fait partie du débat démocratique, dès lors qu'elles et ils n'utilisent pas d'arguments manifestement erronés ou de moyens d'exclusion des autres points de vue : la prise en compte de leurs arguments, avec la mention de leurs auteurs et autrices, apparaît donc nécessaire à l'exhaustivité de l'analyse.

Plusieurs types de source ont particulièrement retenu l'attention au cours des travaux de la DPEPP, en raison de leur mode d'élaboration intégrant une démarche collégiale :

- **les ouvrages, avis, articles ou communications** ayant fait l'objet d'une « critique par les pairs » dans leur communauté de référence. Tel peut être le cas par exemple de communications scientifiques validées par des comités de lecture, ou de rapports d'étude de la Cour des comptes résultant d'une procédure contradictoire. Sans que cela donne à ces prises de position une valeur échappant à toute critique, cela étend leur crédibilité en la faisant reconnaître par d'autres que les seuls émetteurs de l'avis. La critique par les pairs doit pour cela répondre à des critères de transparence reconnus ;
- **les avis et études exprimés antérieurement par le Cese** sur des thèmes touchant à la controverse analysée : là aussi, le mode d'élaboration de ces avis et études à partir des points de vue des différentes organisations représentées au Cese, de même que la transparence des votes lors de l'adoption de ces avis et études, justifie une attention différente de celle portée à d'autres points de vue isolés ;
- Les avis et rapports des organismes publics qui se doivent de faire état de données vérifiées tels que le Haut Conseil à l'Égalité entre les femmes et les hommes ;
- Tous les autres points de vue répondant à la question posée, dès lors qu'ils sont sourcés, argumentés, et que leur véracité n'est pas mise en doute, doivent évidemment eux aussi être pris en considération.

Les sources référencées sur Internet renvoyant elles-mêmes souvent à d'autres sources, il est également apparu important de remonter à la source originale d'un argument et de la préciser car les reprises peuvent conduire à des erreurs ou des approximations. Pour cela, il convient de toujours **citer la date en même temps que l'auteur ou l'autrice de la source** : les exercices pratiques menés par la DPEPP ont en effet conduit à constater que sur certains sujets, les références facilement accessibles étaient fréquemment anciennes : les sujets controversés étant souvent en évolution rapide, la mention de la date des arguments cités est importante pour permettre de juger de leur pertinence.

E - Une posture de « neutralité active » nécessaire

Toutes les remarques qui précèdent conduisent à affirmer que l'analyse de controverses doit être menée sans préjuger de la réponse à apporter, en opportunité, à la question controversée. Cette posture de neutralité est complexe par nature puisque sur des sujets par hypothèse clivants, toute personne intervenant dans l'analyse de controverses a des idées qui lui sont propres.

Cela conduit à porter une grande attention, dans l'organisation de l'analyse de controverses, aux points suivants :

- L'exigence et la précision apportées au choix des critères de comparaison des options :

Une posture de neutralité passive dans l'analyse de controverses pourrait conduire à accepter des arguments sans en mesurer les limites. Dans l'exercice méthodologique mené par la DPEPP, il est arrivé à plusieurs reprises que la réponse à une question controversée (par exemple sur la priorité donnée aux gains de temps apportés par les infrastructures nouvelles, ou sur les choix entre mobilité routière ou ferroviaire) prenne la forme du « ça dépend... (du type de territoire concerné, des utilisations, etc.) ». Il apparaît particulièrement nécessaire dans de tels cas de dérouler l'argumentation jusqu'au bout, en explicitant les critères qui conduisent à ces réponses différentes. Un autre exemple significatif, de même nature, avait été rencontré dans l'analyse de controverses entre le projet de Notre-Dame-des-Landes et le projet alternatif d'aménagement de l'aéroport actuel de Nantes-Atlantique, au sujet de l'enjeu du bruit des avions : le critère d'évaluation des options, au regard des futures décisions à prendre, n'était pas « le bruit », notion très générale, mais l'effet de chacune des deux options sur les Plans d'exposition au bruit (PEB), base des documents d'urbanisme, et les Plans de gêne sonore (PGS), base des mesures de protection prises. La pleine utilité de l'analyse de controverses suppose que l'on aille au bout de ce type d'interrogation (« *quelles conséquences sur le PEB et le PGS ?* »), sans en rester à des questions générales (« *y aura-t-il plus ou moins de bruit ?* ») ne permettant pas de purger complètement la controverse.

- La composition de l'équipe chargée de mener l'analyse :

Dans les exercices méthodologiques menés par la DPEPP, l'analyse des arguments présentés en réponse à chaque question a presque toujours été faite par une seule personne, intéressée par la question mais non spécialiste. Les échanges entre membres de la DPEPP ont ensuite permis d'élargir l'analyse en y apportant la lecture critique nécessaire. **Dans les opérations futures, qu'il s'agisse de contribution à des projets d'avis ou d'études du Cese ou à des opérations de démocratie participative, il serait préférable de constituer une équipe de deux ou trois personnes (membres de la formation de travail concernée par le sujet et/ou personnels du Cese), suffisamment motivées pour en comprendre les enjeux, et de profils assez différents pour faciliter l'enrichissement du travail collégial.** Une relecture critique de l'analyse par un tiers n'y ayant pas participé, correspondrait au travail collectif effectué par la DPEPP sur la production de chacun des membres au cours de l'exercice méthodologique effectué : elle permettrait une validation sans allonger exagérément le délai de l'opération. **Il n'apparaît en**

revanche pas nécessaire ni même souhaitable que les personnes choisies soient majoritairement spécialistes du sujet traité, une telle spécialisation rendant plus difficile la neutralité effective au regard des arguments examinés ; cependant la DPEPP n'a pas identifié d'obstacle à ce que la rapporteure, le ou les rapporteurs de l'avis ou de l'étude soient impliqués dans l'analyse de controverses.

- La validation par les protagonistes eux-mêmes des points de vue qui leur sont attribués :

Le délai et les conditions de préparation (en période de confinement) du présent rapport d'étude n'ont pas permis de faire valider par les auteurs et autrices des arguments principaux la présentation des idées qui leur étaient attribuées, en particulier dans la synthèse de l'exercice. Cette validation par les parties au débat avait été menée à bien dans l'opération d'analyse des controverses du débat public PNGMDR, et elle avait été particulièrement intéressante et utile par les précisions qu'elle avait permis d'apporter, et par la crédibilité qu'elle avait donnée à la volonté d'objectivité de l'opération. Il est probable que dans beaucoup d'opérations menées par le Cese, le calendrier ne permettra pas une validation systématique de toutes les argumentations. Cependant **un contact direct oral entre l'équipe chargée de l'analyse et les porteurs identifiés des principaux arguments, et une validation par eux de la synthèse, renforceraient considérablement la crédibilité et la fiabilité de l'analyse menée.**

F - La synthèse

Il s'agit d'un élément essentiel, puisque c'est celui qui servira de base aux phases suivantes de préparation de projets d'avis ou d'études ou de contributions citoyennes. **Au-delà de la simple liste des arguments « pour » ou « contre » chacune des options controversées, qui en constitue le cœur, cette synthèse devrait s'attacher à décrire la méthode de travail utilisée (constitution de l'équipe d'analyse, choix des questions, description des sources, contacts ou non avec les porteurs d'arguments, etc.) en apportant le plus grand soin à rester dans la posture de neutralité active** citée plus haut : la tentation sera souvent forte, lors de la rédaction de la synthèse, de donner même implicitement un avis sur les réponses à apporter aux questions posées. C'est en particulier pour réduire ce risque que la relecture de la synthèse par les principaux porteurs d'arguments représentant les différents points de vue serait utile.

Au vu de l'expérience menée par la DPEPP sur le thème des mobilités, la synthèse conduira probablement à préciser d'autres points, dépendant des spécificités du sujet traité. Dans le cas de l'exercice méthodologique portant sur les mobilités à la base de la présente étude, ont ainsi été abordées :

- **l'explicitation des conflits de légitimité**, souvent à la base des arguments contraires échangés : par exemple, le conflit entre libertés individuelles, sécurité, et enjeux environnementaux collectifs ;

- **l'élargissement des questions particulières posées**, à situer dans un contexte plus général : par exemple, une question sur la disponibilité des données sur le transport renvoie à la question plus globale de l'*open data* ;
- **la place des arguments avancés par rapport au cadre juridique existant**, au niveau national ou européen : ce cadre juridique n'a pas vocation à rester intangible, mais il importe de savoir en quoi certaines options peuvent conduire à devoir le modifier ;
- **le caractère conjoncturel, ou pérenne, de certaines positions avancées**, notamment dans des domaines en évolution scientifique ou technique rapide ;
- **la caractérisation des porteurs d'arguments** : communauté scientifique, organisations professionnelles, institutions ou personnes soumises à des règles déontologiques, associations militantes, etc. : il ne s'agit pas de donner plus ou moins de valeur à certains avis en fonction de la nature de la source, mais de préciser « d'où parlent » celles ou ceux qui les ont exprimés.

G - Le délai de traitement

Il s'agit d'une question délicate, pour les avis et études du Cese comme pour les opérations de participation citoyenne : le délai global laissé pour fournir un avis ou une étude ou une contribution est en effet toujours fixé, et souvent très contraint. Il faut cependant aussi prendre en compte le fait qu'une bonne analyse de controverses pourra faire gagner un temps très significatif dans la suite des travaux, en évitant d'avoir à revenir sur des points obscurs ou conflictuels.

Le constat d'expériences passées et des travaux menés par la DPEPP conduit à estimer qu'un délai minimum de l'ordre de trois à quatre semaines pour des questions simples et précises, et deux à trois mois pour des thèmes très conflictuels, apparaît nécessaire. Alors que le niveau d'approfondissement des questions peut souvent être adapté au délai disponible, deux phases ne devraient pas être réduites sans compromettre le résultat final : il s'agit de la formulation précise des questions débattues, et de la validation de la synthèse finale.

Résumé méthodologique : les cinq étapes de l'analyse de controverses

Les considérations qui précèdent, fondées sur les expériences pratiques menées, permettent de résumer les principales phases des travaux à mener et les points d'attention à souligner en matière d'analyse de controverses, dans les activités futures du Cese.

1. L'opportunité d'une analyse de controverses, dans la préparation d'un avis ou d'une étude du Cese comme dans la conduite d'une opération de participation citoyenne, est à examiner dans chaque cas particulier. Elle dépendra bien sûr principalement des controverses identifiées comme importantes dans le thème traité, mais

aussi du calendrier global de l'opération engagée. Cet examen d'opportunité devrait être conduit à l'occasion de la saisine elle-même, et son résultat intégré dans la lettre de saisine, compte tenu de son importance pour la suite des travaux.

2. Dans le cas où il est décidé de procéder à une telle analyse, la première mesure à prendre est de désigner l'équipe de deux ou trois personnes responsables du pilotage de l'analyse (normalement choisies parmi les membres et les administrateurs et administratrices de la formation de travail chargée de la saisine).

3. Cette équipe de pilotage devra commencer par identifier les principaux thèmes de controverses en relation avec les options de politiques publiques envisageables, et les porteurs d'argumentations relatives à ces controverses. Elle devra, si possible en relation avec ces porteurs d'arguments, formuler précisément les questions controversées.

4. Elle devra ensuite expliciter, à partir des sources disponibles, les arguments en faveur ou en défaveur des différentes options répondant aux questions posées.

5. Une synthèse globale de ces arguments devra ensuite être établie, pour l'ensemble des questions, en y intégrant les réflexions générales utiles aux travaux ultérieurs de la formation de travail saisie, ou du groupe citoyen. Cette synthèse sera très utilement soumise à la validation des principaux porteurs d'argumentations, si le calendrier le permet. Elle ne devra en aucun cas anticiper sur les positions susceptibles d'être adoptées ultérieurement par la formation de travail ou le groupe citoyen.

*
* * *

Conclusion

La démarche d'analyse de controverses, telle qu'elle est décrite ici, n'est pas d'une complexité conceptuelle de nature à faire peur, mais elle nécessite des moyens et en particulier du temps. Alors pourquoi engager une telle démarche, à l'occasion de la préparation d'un avis ou d'une étude du Cese ou d'une opération de participation citoyenne ?

Les saisines du Cese, quelle que soit leur origine, comme les opérations faisant appel à la participation citoyenne, portent toujours sur des questions non tranchées, appelant des réponses possibles diverses, voire opposées, entre lesquelles il faut choisir.

Souvent, une analyse du contexte bien menée et éclairée par quelques auditions de personnes qualifiées conduira à une vision claire et partagée de la situation, et suffira à définir les bases d'élaboration des réponses attendues : la méthode proposée dans la présente étude est alors sans objet.

Mais parfois, l'existence d'options alternatives et la difficulté à prendre des décisions résultent de fortes divergences de points de vue dans l'analyse du contexte relatif à la question posée. De telles divergences de vue sont normales dans toute société plurielle. Mais leur intensité, surtout quand elles sont anciennes, peut conduire à cristalliser des prises de position dont la justification profonde n'est plus compréhensible et rend toute prise de décision très complexe. C'est dans de tels cas que l'analyse de controverses trouvera toute son utilité.

La motivation de la méthode proposée est alors de comprendre ce qui est obscur dans les divergences de points de vue, d'explicitier ce qui est implicite, de décrypter ce qui est caché. Il s'agit de faire face ainsi à la complexité objective des questions posées en ouvrant la réflexion, sans se laisser enfermer dans un choix entre deux mauvaises solutions :

- valider le choix d'une des options envisageables sans en avoir bien perçu tous les tenants et aboutissants, alors que la construction de compromis s'accommode rarement de la seule victoire d'un « camp » contre un autre ;
- limiter le champ de la décision à ce qui est *a priori* consensuel, en privilégiant l'évitement des sujets jugés potentiellement trop conflictuels.

Alors que la démocratie vise à régler les conflits de société autrement que par l'usage des rapports de force, il s'agit donc avant tout pour le Cese de se donner les moyens de mieux comprendre d'où viennent les divergences de vue sur des questions sensibles, sans craindre de les examiner au fond afin d'aider à trouver un *consensus* réellement partagé ou une expression argumentée de *dissensus*.

On ne peut en effet leur apporter de réponses solides que dans l'écoute et le respect des opinions argumentées. Celles-ci s'expriment rarement sans aucune raison de fond : c'est la compréhension de ces raisons qui est la base d'un dialogue démocratique fructueux, auquel le Cese espère ainsi contribuer.

Annexes

Annexes

N°1 COMPOSITION DE LA DÉLÉGATION À LA PROSPECTIVE ET À L'ÉVALUATION DES POLITIQUES PUBLIQUES À LA DATE DU VOTE

✓ Présidente : Michèle NATHAN
✓ Vice-présidents : Michel BADRÉ et Bertrand COLY
<input type="checkbox"/> Agriculture
✓ Daniel ROGUET
✓ Marianne DUTOIT
<input type="checkbox"/> Artisanat
✓ Jean-Pierre CROUZET
<input type="checkbox"/> Associations
✓ Marie TRELLU-KANE
✓ Jean-François SERRES
<input type="checkbox"/> CFDT
✓ Michèle NATHAN
✓ Philippe MUSSOT
<input type="checkbox"/> CFE-CGC
✓ Jean-Claude DELAGE
<input type="checkbox"/> CFTC
✓ Joseph THOUVENEL
<input type="checkbox"/> CGT
✓ Benoît GARCIA
✓ Dominique GALLET
<input type="checkbox"/> CGT-FO
✓ Eric PERES
✓ Hélène FAUVEL
<input type="checkbox"/> Coopération
✓ Séverine SAINT MARTIN
<input type="checkbox"/> Entreprises
✓ Frédéric GRIVOT
✓ Anne-Marie COUDERC
<input type="checkbox"/> Environnement et nature
✓ Michel BADRÉ
✓ Hervé LE BOULER
<input type="checkbox"/> Organisations étudiantes et mouvements jeunesse
✓ Bertrand COLY
✓ Julien BLANCHET
<input type="checkbox"/> Outre-mer
✓ Dominique RIVIERE
<input type="checkbox"/> Personnalités qualifiées
✓ Jean-Louis CABRESPINES
✓ Cécile CLAVEIROLE
✓ Bernadette GROISON
✓ Jacques PASQUIER
<input type="checkbox"/> UNAF
✓ Alain FERETTI
✓ Dominique ALLAUME-BOBE

N°2 COMPOSITION DU GROUPE DE TRAVAIL « CONTROVERSES »

<input type="checkbox"/> Associations
✓ Françoise SAUVAGEOT
<input type="checkbox"/> CFDT
✓ Michèle NATHAN
<input type="checkbox"/> CGT
✓ Marie-Claire CAILLETAUD
<input type="checkbox"/> CGT-FO
✓ Yves KOTTELAT
<input type="checkbox"/> Coopération
✓ Olivier MUGNIER
<input type="checkbox"/> Entreprises
✓ Christian NIBOUREL
<input type="checkbox"/> Environnement et nature
✓ Michel BADRÉ
✓ Pascal MAYOL
<input type="checkbox"/> Mutualité
✓ Étienne CANIARD
<input type="checkbox"/> Personnalités qualifiées
✓ Gérard ASCHIERI
✓ Guillaume DUVAL
✓ Sophie THIERY
<input type="checkbox"/> Professions libérales
✓ Pierre LAFONT
<input type="checkbox"/> UNAF
✓ Dominique ALLAUME-BOBE
<input type="checkbox"/> UNSA
✓ Luc BÉRILLE

Annexes

N°3 RÉSULTAT DES VOTES PAR GROUPE EN RÉUNION DE DÉLÉGATION, LE 15 SEPTEMBRE 2020⁴

Groupe	Nom	Pour
Artisanat	M. Jean-Pierre CROUZET	X
CFDT	Mme Michèle NATHAN	X
	M. Philippe MUSSOT	
CGT	Mme Dominique GALLET	X
Entreprises	M. Frédéric GRIVOT	X
Environnement et nature	M. Michel BADRÉ	X
Organisations étudiantes et mouvements jeunesse	M. Bertrand COLY	X
Personnalités qualifiées	Mme Bernadette GROISON	X
UNAF	Mme Dominique ALLAUME-BOBE	X

⁴ À titre consultatif, les membres du groupe de travail « Controverses » se sont prononcés à l'unanimité en faveur de l'étude.

N°4 LETTRE DE MISSION RELATIVE AU GROUPE DE TRAVAIL « PRODUIRE PLUS OU PRÉSERVER MIEUX ? PROPOSITIONS POUR UNE DÉMARCHE D'ANALYSE ET DE CLARIFICATION DES QUESTIONS CONTROVERSÉES »

CONSEIL ECONOMIQUE,
SOCIAL ET
ENVIRONNEMENTAL

LETTRE DE MISSION RELATIVE AU GROUPE DE TRAVAIL « PRODUIRE PLUS OU PRÉSERVER MIEUX ? PROPOSITIONS POUR UNE DEMARCHE D'ANALYSE ET DE CLARIFICATION DES QUESTIONS CONTROVERSEES »

L'avis « Fractures et transitions » et plus précisément ses préconisations ont donné lieu à une mobilisation de l'ensemble de l'institution sur un plan de travail commun de fin de mandature.

C'est dans ce contexte que s'inscrit l'analyse des tensions, anciennes, entre les objectifs de production de biens et de services et les objectifs de préservation de la biosphère. Ces tensions sont renforcées actuellement par l'urgence ressentie face aux dérèglements du climat et à l'érosion de la biodiversité d'une part, et face aux situations de crises socio-économiques et de tensions géopolitiques d'autre part.

Le but de l'analyse de controverses qu'il est proposé d'appliquer à ce sujet n'est pas de trancher, d'arbitrer ou de proposer des compromis entre les différents points de vue exprimés mais uniquement d'analyser et de parvenir à une expression commune des arguments en présence sur les principaux points controversés relatifs à ces tensions.

Le CESE est une instance particulièrement pertinente pour mener ce travail grâce aux organisations qui y sont représentées et qui portent dans le débat démocratique l'essentiel des arguments fondant les politiques de production, de préservation des conditions de vie et de cohésion sociale.

Étant donné l'originalité de la démarche transversale au regard des modalités de travail habituelles du CESE, un groupe de travail composé de représentants des groupes (dont la liste figure en annexe) sera chargé de communiquer au bureau des propositions relatives aux quatre points suivants :

- 1) délimiter le champ des investigations prioritaires en matière de production et de préservation de la biosphère,
- 2) préciser la nature des questions faisant l'objet de controverses et qui seront soumises à l'analyse,
- 3) définir l'organisation du travail et la formation la plus adaptée pour conduire le travail d'analyse : commission temporaire, formation de travail existante ou groupe de travail créé à cet effet et mandaté par le bureau,
- 4) déterminer le type de production qui en découlera : rapport, avis ou étude.

Le groupe de travail rendra ses conclusions au plus tard le 15 janvier. Le bureau se prononcera ensuite, au vu des propositions du groupe de travail, sur le lancement et les modalités d'une analyse de controverse à conduire en 2020.

N°5 NOTE DE SAISINE DE LA DPEPP PAR LE BUREAU

CONSEIL ECONOMIQUE,
SOCIAL ET
ENVIRONNEMENTAL

SAISINE
SUR
ÉTUDE SUR LA METHODE D'ANALYSE DES CONTROVERSES
AU SEIN DU CESE

(Décision du Bureau du 10 mars 2020 NS201120)

Au vu du rapport du groupe de travail spécialisé qui lui a été présenté dans sa séance du 11 février 2020, le bureau du CESE a décidé de confier à la Délégation à la prospective et à l'évaluation des politiques publiques (DPEPP) le soin de réaliser une étude sur la méthode d'analyse des controverses au sein du CESE.

Sera considérée dans cette étude comme une controverse, susceptible de donner lieu à analyse, toute question, option ou orientation de politique publique ayant des impacts économiques, sociaux ou environnementaux significatifs, faisant débat au sein de la société, et pour laquelle peuvent être envisagées deux ou plusieurs réponses alternatives.

L'analyse de controverse vise à décrire de façon précise et fidèle les arguments de toute nature présentés, et sourcés, en faveur ou en défaveur de chacune des options en présence, sans prendre parti au stade de cette analyse sur leur poids relatif et donc sur la décision à prendre. Il s'agit donc d'une étape préalable à celle de l'élaboration de compromis et de prise de décision sur la question posée.

L'objectif de l'étude confiée à la DPEPP est de définir, à partir d'un examen en vraie grandeur sur un domaine particulier, une méthode d'analyse robuste utilisable ultérieurement par le CESE, lorsque le bureau ou la formation de travail chargée de préparer un avis estimera nécessaire de mener une telle analyse pour certains des points à traiter dans l'avis.

Le domaine d'étude qu'il est proposé de retenir est celui des mobilités, la liste des controverses à examiner dans ce cadre étant à définir par la délégation, dans le but notamment d'étudier des controverses de nature ou d'ampleur variées.

Le document livrable en fin d'étude devra comporter, à partir de l'exemple « en vraie grandeur » constitué par l'analyse des points controversés examinés, les éléments de réponse méthodologique relatifs notamment aux questions suivantes :

- Comment définir précisément les questions auxquelles l'analyse devra répondre ?
- Comment conduire l'analyse ? Cette question porte en particulier sur les points suivants :
 - identification précise des options alternatives en présence ;

.../...

- nécessité ou non de faire appel à des éclairages externes (auditions) ;
 - méthode de recherche et de mise en forme des arguments « pour » ou « contre » chaque option, à partir des sources existantes ;
 - mise en forme d'un document final avec une synthèse globale de tous les arguments.
- Quels moyens matériels et humains sont nécessaires pour conduire l'analyse ? En particulier, la répartition du travail entre les conseillères et conseillers membres de la formation de travail, l'administration du CESE, et le cas échéant l'appel à d'autres formations de travail du CESE devrait être examinée.
 - Quel est le temps nécessaire à l'analyse, en fonction de la complexité de la question controversée examinée ?

Toute autre question méthodologique identifiée comme importante en cours d'étude par la DPEPP pourra être ajoutée à cette liste, selon son appréciation.

La formation de travail chargée de conduire l'étude est la DPEPP, qui s'appuiera dans le cas particulier sur le groupe de travail sur l'analyse de controverses constitué par le bureau du CESE en 2019, élargi par un appel à volontariat. Un calendrier particulier de travail des séances propres à cette saisine sera établi par la délégation, et les membres du groupe de travail seront invités à y participer de façon permanente.

L'échéance de la remise de l'étude, qui sera adoptée par la DPEPP et transmise au bureau selon les formes prévues par le règlement intérieur du CESE pour les études, est fixée à septembre 2020.

Lors de sa réunion du 10 mars 2020, le Bureau a décidé de confier à la délégation à la prospective et à l'évaluation des politiques publiques la préparation d'une étude intitulée « Étude sur la méthode d'analyse des controverses au sein du CESE ».

N°6 LES TRAVAUX DU GROUPE DE TRAVAIL « CONTROVERSES » MIS EN PLACE EN 2019

Selon le cadre défini dans la lettre de mission validée par le Bureau (cf annexe n° 4), le groupe de travail mis en place par cette lettre poursuivait trois finalités :

- proposer une méthode d'analyse de controverses, testée par le groupe de façon simplifiée sur un exemple de question sensible, et susceptible de servir de base méthodologique à de futurs travaux du Cese ;
- établir une proposition, fondée sur un travail d'analyse mené par le groupe, concernant le choix des questions à analyser dans la démarche qui pourrait être menée en 2020 ;
- examiner les modalités possibles d'organisation du travail du Cese d'ici à la fin de la mandature.

1 - Une méthode d'analyse de controverses testée par le groupe de travail sur le sujet du nucléaire :

À la suite des interrogations exprimées lors des premières réunions du groupe de travail quant à la méthode de traitement des controverses et conformément aux objectifs énumérés dans la lettre de mission, un exercice méthodologique simplifié de traitement d'un sujet controversé a été proposé aux conseillères et conseillers en séance.

Ainsi, une séquence d'une heure en groupe plénier a été consacrée à un exercice méthodologique simplifié de traitement d'un sujet controversé. Il a au préalable été proposé de retenir comme objet d'exercice de démonstration, la question de la politique électronucléaire française pour les décennies à venir, qui a été évoquée plusieurs fois lors des premières réunions du groupe de travail. Ce choix, arbitraire, visait seulement à décrire la méthode, il ne s'agissait alors pas de traiter le sujet *in extenso*. Le but de la séquence était de s'exercer à partir d'une question posée avec précision à décrire les arguments de celles et ceux qui sont favorables à son maintien ou son développement et les arguments de celles et ceux qui y sont défavorables, puis les contre-arguments en réponse aux premiers, puis de valider le tableau complet de l'argumentation, en s'interdisant de prendre parti pour les uns et les autres.

L'exercice ainsi mené par le groupe, limité par le temps disponible, ne visait qu'à tester la méthode. Il n'a pas été exhaustif, ni dans la recherche de tous les arguments et contre-arguments en présence, ni dans la recherche des sources (auteurs et autrices, ou documentation) à l'appui des points de vue en présence, ce qui aurait pris beaucoup plus de temps. Il a cependant permis de constater, sur un sujet *a priori* très clivant (y compris parmi les membres du groupe de travail), que la démarche pouvait être menée sans blocage, et conduire rapidement à une expression claire des différents points de vue exprimés, exempte de tout jugement de valeur porté par le groupe sur ces points de vue.

Sans viser l'exhaustivité, les conseillères et conseillers ont été invités à identifier les arguments relevant de temporalités différentes (court terme ou long terme), ou de

références à des valeurs distinctes (techniques, économiques, sociales, éthiques, ...), le but étant d'observer comment se formulent et se distinguent les argumentations. La question ayant servi d'illustration à la méthode décrite était formulée ainsi « *Faut-il engager dès maintenant, et pour quelles raisons, la construction de nouveaux réacteurs nucléaires ?* ».

Pour y répondre, un découpage en quatre temps a été proposé aux membres du groupe de travail qui se sont exprimés oralement, tandis que leurs arguments étaient retranscrits en temps réel sur des *paperboards* distincts. L'animation méthodologique ayant été menée par le rapporteur et l'administratrice. Ci-dessous, une retranscription du travail effectué oralement en séance par les conseillères et conseillers :

◆ **1^{er} temps (support : *paperboard* n° 1)**

Énumération des arguments favorables à l'ouverture de nouvelles centrales :

- 1) Centrales vieillissantes
- 2) Objectif de réduction des GES
- 3) Garder les compétences
- 4) Garder le *leadership*
- 5) Cumuler de l'expérience pour abaisser les coûts
- 6) Solution en attendant les énergies renouvelables
- 7) Se préserver contre le risque d'une rupture brutale d'alimentation / panne générique
- 8) Risque majeur en matière de sûreté
- 9) Argument économique sur le coût de mise à niveau par rapport au coût du neuf
- 10) Nécessaire en raison du risque que les EnR ne suffisent pas
- 11) Argument économique : énergie bon marché
- 12) Indépendance énergétique
- 13) Incidence développement économique et emploi

◆ **2nd temps (support : *paperboard* n° 2)**

Énumération des arguments défavorables :

- 1) Mise à niveau (carénage) moins consommatrice d'espace et de ressources
- 2) Déchets supplémentaires
- 3) Risques en matière de sûreté
- 4) Risques en cas de manque d'eau
- 5) Frein au développement des énergies renouvelables
- 6) Retarde la constitution d'une filière française d'énergies renouvelables

Annexes

- 7) Absence des compétences nécessaires pour y répondre
- 8) Dépendance technologique aux savoir-faire étrangers
- 9) Coût du kWh produit sera trop élevé
- 10) Coût de construction ne sera pas maîtrisé
- 11) Frein à la sobriété énergétique
- 12) Frein au développement des réacteurs G4

◆ 3^{ème} temps (support : *paperboard* n° 3)

Liste des contre-arguments qu'il était possible d'opposer aux arguments en faveur de l'ouverture de six nouvelles centrales :

- 1) Durabilité des centrales
- 2) Développer les EnR plus rapidement
- 3) Est-ce bien nécessaire de concentrer les compétences dans un seul secteur ?
- 4) Déjà perdu (trop tard)

◆ 4^{ème} temps (support : *paperboard* n° 4)

Liste des contre-arguments qu'il était possible d'opposer aux arguments en défaveur de l'ouverture de six nouvelles centrales :

- 1) EnR sont coûteuses
- 2) Coûts des *EPR* sont anormalement élevés
- 2 bis) Possible de faire des centrales autres que des *EPR* et donc moins coûteuses
- 3) Réduire sa consommation est possible
- 4) A-t-on bien comptabilisé tous les coûts des EnR ?

◆ 5^{ème} temps (support : *paperboard* n° 5)

Synthèse de l'ensemble

- Risques
- Coûts
- Politique industrielle (dépendance)
- Emploi, compétences
- Impacts écologiques
- Santé

À partir des thématiques identifiées en séance lors de la synthèse, une reformulation littéraire a été proposée par le rapporteur et l'administratrice. Celle-ci figure à la fin de la présente annexe.

2 - Le choix des thèmes et l'identification des questions controversées :

Selon la lettre de mission du groupe de travail, il s'agissait d'identifier des questions suscitant des tensions entre les objectifs de production de biens et de services et les objectifs de préservation de la biosphère. Afin de cibler l'identification des orientations de politique publique qui donnent lieu à controverses, il a été proposé aux conseillères et conseillers de partir des objectifs de préservation de la biosphère, essentiellement sous les deux angles des politiques relatives au climat et à la biodiversité. Ces objectifs ont été regroupés schématiquement en neuf chapitres, dont sept sont directement issus de la stratégie nationale « bas carbone » pour le climat : Bâtiments, Transports, Agriculture, Forêt-Bois et Sols, Production d'énergie, Industrie et Déchets ; et deux spécifiques à la préservation de la biodiversité : la protection des espèces et la protection des espaces.

L'exercice proposé consistait à identifier, dans les déclinaisons opérationnelles de ces neuf chapitres, celles qui donnent lieu à controverses, notamment en raison de l'importance des impacts environnementaux, économiques ou sociaux contradictoires que l'atteinte des objectifs « climat » ou « biodiversité » visés dans chacune de ces déclinaisons opérationnelles pourrait provoquer. Il n'était à ce stade pas question de débiter le traitement des questions controversées, mais seulement de les identifier, sur chacun des neuf thèmes cités. Cette identification supposait dans les échanges de chaque sous-groupe un passage en revue des objectifs particuliers affichés ou supposés, et une réflexion rapide sur le fait que l'atteinte de ces objectifs, bénéfique pour le climat ou la biodiversité, peut avoir des impacts négatifs significatifs dans d'autres domaines. Pour mener à bien cet exercice, une séquence de travail d'une heure a été proposée aux conseillères et conseillers répartis dans trois sous-groupes. Chaque sous-groupe a été invité à proposer sa liste de thèmes identifiés, une synthèse a ensuite été établie en groupe plénier. Il a été demandé aux trois sous-groupes de se concentrer dans un premier temps sur les trois thématiques suivantes : Bâtiments, Transports, Énergie et ce du fait de l'importance de leur empreinte carbone.

◆ 1^{er} temps : répartition en sous-groupes

Les membres du groupe de travail se sont répartis en 3 sous-groupes de 5 participantes et participants maximum. 3 rapporteurs ont été désignés pour chaque sous-groupe. Un *paperboard* était mis à la disposition de chaque sous-groupe.

◆ 2^{ème} temps : identification des questions controversées selon les thématiques retenues

L'objectif pour chaque sous-groupe consistait alors à décliner de façon précise, à l'aune des 9 chapitres et des objectifs particuliers énoncés dans la note détaillant la SNBC, plusieurs questions ou thématiques qui prêtent à controverse.

◆ 3^{ème} temps : mise en commun des productions

À l'issue des réflexions conduites en sous-groupes, les rapporteurs étaient chargés de présenter successivement à l'ensemble du groupe de travail, les thématiques et questions identifiées et reportées sur le *paperboard* au sein de leur sous-groupe.

◆ 4^{ème} temps : liste de questions controversées établie par thèmes

Une discussion en groupe plénier a été conduite sur la base d'un tableau présenté en *paperboard* comportant trois colonnes. La colonne de gauche contenait les différents thèmes, en les classant, sans reformulation. La colonne centrale comportait une reformulation de ces thèmes établie par le rapporteur et visant à les exprimer soit sous forme d'une question à laquelle on peut répondre par « oui » ou par « non », soit sous forme d'un choix alternatif entre 2 ou 3 solutions : cette formulation visait à identifier directement les options entre lesquelles il y a controverse. La colonne de droite, vierge, devait être remplie en séance pendant le débat en groupe en complétant, amendant, hiérarchisant les thèmes de la colonne centrale.

Un document synthétisant les propositions des conseillères et conseillers a ensuite été réalisé par le rapporteur. Ce travail mené par le groupe l'a conduit à estimer qu'un tel inventaire ne pouvait prétendre à l'exhaustivité, en raison de l'ampleur du sujet, et de l'absence dans le groupe de représentantes et représentants d'organisations directement concernées par certains domaines importants. Il est donc apparu irréaliste au groupe de travail de tenter d'établir, et de traiter d'ici à la fin de la mandature selon l'une des modalités envisagées au paragraphe suivant, l'ensemble des questions controversées relatives aux tensions mentionnées dans la lettre de saisine (cf annexe n° 5). Le groupe a donc préconisé de choisir, pour le travail à conduire d'ici à la fin de la mandature, un domaine particulier d'analyse (le thème « mobilité » lui paraissait pouvoir s'y prêter), de faire préciser dans la phase initiale du travail à mener les questions controversées de ce domaine qui seront examinées, et d'en mener l'analyse.

3 - L'examen des modalités possibles d'organisation du travail du Cese dans la suite de la démarche :

Trois modalités de travail pour la suite de la démarche ont émergé lors des débats du groupe de travail.

Une première option consistait à proposer la prise en charge par une ou plusieurs des formations de travail du Cese, selon leurs compétences propres et leur programme de travail 2020, de l'analyse de certaines des questions controversées retenues, et la fourniture par elles des résultats de cette analyse.

La seconde option visait à mettre en place une commission temporaire, avec une représentation de tous les groupes dans les formes habituelles, pour conduire une analyse globale des questions controversées identifiées comme objet de ce travail méthodologique.

Enfin, la dernière option consistait à réaliser cette même analyse en s'appuyant sur le groupe de travail actuel, déjà familiarisé avec la méthode, élargi aux autres groupes du Cese qui le souhaiteraient et rattaché à la délégation à la prospective et à l'évaluation des politiques publiques.

S'agissant d'un travail à finalité essentiellement méthodologique, débouchant sur une étude et non sur un avis, le groupe de travail, après en avoir débattu, a recommandé de retenir de préférence pour cette phase l'option 3. Pour les analyses ultérieures, une fois la méthode validée, l'option 1 ou l'option 2 selon la nature plus spécialisée ou plus transversale des questions à analyser devrait être retenue.

Synthèse établie à l'issue de l'exercice pratique conduit par les membres du groupe de travail « Controverses » :

« *Faut-il engager dès maintenant, et pour quelles raisons, la construction de nouveaux réacteurs nucléaires ?* »

Arguments « pour »

- 1) Centrales vieillissantes
- 2) Objectif de réduction des GES
- 3) Garder les compétences
- 4) Garder le *leadership*
- 5) Cumuler de l'expérience pour abaisser les coûts
- 6) Solution en attendant les énergies renouvelables
- 7) Se préserver contre le risque d'une rupture brutale d'alimentation / panne générique
- 8) Risque majeur en matière de sûreté
- 9) Argument économique sur le coût de mise à niveau par rapport au coût du neuf
- 10) Nécessaire en raison du risque que les EnR ne suffisent pas
- 11) Argument économique : énergie bon marché
- 12) Indépendance énergétique
- 13) Incidence développement économique et emploi

Contre-arguments des arguments en faveur

- 1) Durabilité des centrales
- 2) Développer les EnR plus rapidement
- 3) Est-ce bien nécessaire de concentrer les compétences dans un seul secteur ?
- 4) Déjà perdu (trop tard)

Arguments « contre »

- 1) Mise à niveau (carénage) moins consommatrice d'espace et de ressources
- 2) Déchets supplémentaires
- 3) Risques en matière de sûreté
- 4) Risques en cas de manque d'eau
- 5) Frein au développement des énergies renouvelables
- 6) Retarde la constitution d'une filière française d'énergies renouvelables
- 7) Absence des compétences nécessaires pour y répondre
- 8) Dépendance technologique aux savoir-faire étrangers

Annexes

- 9) Coût du kwh produit sera trop élevé
- 10) Coût de construction ne sera pas maîtrisé
- 11) Frein à la sobriété énergétique
- 12) Frein au développement des réacteurs G4

Contre-arguments des arguments en défaveur

- 1) EnR sont coûteuses
- 2) Coûts des *EPR* sont anormalement élevés
- 2 bis) Possible de faire des centrales autres que des *EPR* et donc moins coûteuses
- 3) Réduire sa consommation est possible
- 4) A-t-on bien comptabilisé tous les coûts des EnR ?

Synthèse

- Risques
- Coûts
- Politique industrielle (dépendance)
- Emploi, compétences
- Impacts écologiques
- Santé

Risques :

Deux arguments (n° 3 et 4) pointent les risques liés à la construction de nouveaux réacteurs nucléaires et par opposition un argument (n° 8) souligne les risques à ne pas engager cette construction.

Les arguments soulignant les risques liés à la construction de nouveaux réacteurs portent sur la sûreté et sur les risques en cas de manque d'eau, élément naturel crucial pour permettre le refroidissement des cuves.

En contrepoint, un même risque en matière de sûreté est identifié du fait du vieillissement de certaines centrales qui nécessite un renouvellement du parc nucléaire français.

Coût :

Concernant le coût, 2 arguments (n° 9 et 10) identifient des problématiques financières liées à la construction de nouveaux réacteurs. Par opposition, deux arguments liés au coût (n° 9 et 11) sont pointés en cas de non construction de nouvelles centrales.

Le coût du kwh produit présente le risque d'être trop élevé du fait de l'important investissement nécessaire à la construction de nouvelles centrales (cf coût de construction de l'*EPR* de Flamanville avoisinant les 12 milliards d'euros) et risque

également de n'être pas maîtrisé (budget prévu à l'origine pour Flamanville : 3 milliards d'euros).

Inversement, il existe deux arguments économiques en faveur de la construction de nouveaux réacteurs. Le premier identifie des coûts plus importants pour la mise à niveau de centrales vieillissantes et le second pointe le bas coût de l'énergie produite grâce aux centrales nucléaires.

Impacts écologiques :

Cinq arguments identifient des impacts écologiques négatifs dans l'hypothèse de la construction de nouvelles centrales (n° 1, 2, 5, 6 et 11), tandis qu'un argument précise qu'une telle construction pourrait avoir un impact écologique positif (n° 6).

Tout d'abord, la mise à niveau (carénage) est moins consommatrice d'espace et de ressources que la construction de nouvelles centrales, la problématique de la gestion et du traitement des déchets se verrait augmentée dans cette hypothèse, de plus un tel projet, du fait de l'ampleur des investissements requis pourrait retarder la formation d'une filière française d'énergies renouvelables voire constituer un frein au développement des énergies renouvelables. Enfin, le bas coût de l'énergie produite grâce au nucléaire n'incite pas à la sobriété énergétique, pourtant recommandée pour diminuer les émissions de CO2.

A contrario, dans l'attente de la constitution d'une véritable filière française des énergies renouvelables, apte à assurer les besoins actuels en consommation d'énergie, la construction de nouvelles centrales pourrait être une solution de moyen-terme.

Politique industrielle :

Cinq arguments (n° 1, 4, 7, 10, 12) en lien avec la politique industrielle plaident pour la construction de nouvelles centrales, tandis que deux arguments (n° 6 et 8) pointent des aspects négatifs.

Le caractère vieillissant des centrales actuelles justifie une modernisation du parc nucléaire qui peut passer par la construction de nouvelles centrales, une telle ambition permet également de conserver un certain *leadership* acquis par l'entreprise EDF. En matière de consommation énergétique, l'énergie nucléaire permet de se préserver contre le risque d'une rupture brutale d'alimentation ou d'une panne générique, nuisible pour la compétitivité des entreprises, de même, elle pallie au risque que les EnR ne permettent pas de répondre à la demande et garantit une indépendance énergétique.

En revanche, un tel développement peut retarder la constitution d'une filière française d'EnR et représenter un risque de dépendance technologique à des savoir-faire étrangers.

Annexes

Emploi compétences :

Deux arguments en faveur dans cette rubrique (n° 3 et 13) et un argument contre (n° 7).

Pérenniser la filière nucléaire en construisant de nouvelles centrales permet de maintenir les compétences acquises dans la filière et cela pourrait entraîner des effets positifs sur le plan du développement économique local et de l'emploi.

Néanmoins, il peut être rétorqué que les nouvelles générations de réacteurs présentent un inconvénient sur le plan des compétences qui sont insuffisantes pour y répondre.

N°7 LES TRAVAUX DE LA DPEPP EN 2019-2020, SUITE À SA SAISINE PAR LE BUREAU

Conformément à ce qui est indiqué dans le rapport d'étude, les travaux menés par la DPEPP ont comporté les trois étapes suivantes :

1 - La formulation de cinq à dix questions-tests, controversées, sur le thème de la mobilité

Le domaine d'étude retenu dans la lettre de saisine (cf annexe n° 5) était celui des mobilités. La liste des controverses à examiner dans ce cadre était à définir par la délégation, dans le but d'étudier des controverses de nature ou d'ampleur variées. Ainsi, un premier travail réalisé par l'administration et la délégation a consisté à recenser dans les avis et études des deux dernières mandatures ayant traité la question des mobilités de près ou de loin, des questions prêtant à controverses. Une liste d'environ quarante thèmes prêtant à controverses tels que « *La production du carburant à partir d'une biomasse non destinée à l'alimentation* » ou encore « *L'optimisation des systèmes de transports existants pour limiter la création de nouvelles infrastructures* » a été soumise aux conseillères et conseillers. À partir de cette liste de thèmes, ces dernières et derniers ont été invités à proposer des questions controversées. L'ensemble des questions ayant ensuite été regroupé en une liste unique exhaustive mais sans répétition dans un tableau avec une colonne observations dans laquelle les appréciations justifiant ou non de les retenir dans l'échantillon de questions à traiter ultérieurement a été rempli en séance.

Sur la base des propositions des conseillères et conseillers, 52 questions ont été regroupées dans 7 rubriques :

- 1) Développement d'outils d'informations et de communication et mobilité
- 2) Emploi, industrie et mobilités
- 3) Réglementation
- 4) Programmes d'investissement (de l'État et/ou des CT et de l'UE)
- 5) Aménagement du territoire et urbanisme
- 6) Nouveaux modes de production d'énergie
- 7) Divers

Dans la 5^{ème} rubrique et à titre d'exemple, la question controversée suivante a été formulée : « *Faut-il, des mesures contraignantes sur l'urbanisme, pour rapprocher emploi et habitat ?* » ou encore « *Faut-il développer la gratuité des transports en commun ?* » (4^{ème} rubrique).

À la suite de l'examen par les conseillères et conseillers des sept items, il leur a été demandé de reformuler les questions controversées retenues après ce débat, afin qu'elles puissent être présentées et validées, tout en débattant de la méthodologie et de la meilleure façon de formuler les questions. De plus, il était précisé que le but était de choisir une ou deux questions controversées par item, présentant de forts enjeux sociétaux, économiques, sociaux, environnementaux dans

Annexes

le débat public. Il convenait ainsi de choisir 5 à 10 questions, certaines ciblées d'autres larges, sur des thèmes variés par leurs enjeux économiques, sociaux et environnementaux.

Après débat, 11 questions ont été retenues pour analyse :

1) Faut-il favoriser, ou non, notamment au regard des libertés individuelles, l'utilisation des données collectées par les autorités organisatrices de mobilité au sujet des déplacements des personnes ?

2) Faut-il inciter au développement du télétravail, pour restreindre les besoins de mobilité ?

3) Est-il pertinent ou non d'engager le projet de canal Seine-Nord ?

4) Vaut-il mieux développer un réseau de lignes ferroviaires voyageurs (courtes ou moyennes distances) ou développer la desserte par car ?

5) Le gain de temps doit-il être un critère déterminant dans le bilan coût - avantages des investissements de transport ?

6) Faut-il favoriser ou non le développement du véhicule électrique ?

7) Faut-il développer la gratuité des transports collectifs urbains ?

8) Pour limiter l'accès des véhicules aux centres des villes, vaut-il mieux réglementer (interdictions d'accès, ciblées ou non) ou inciter (péages, places de stationnement, etc.) ?

9) Faut-il développer de nouvelles formes de péage : écotaxe poids lourd, péage urbain... ?

10) Faut-il augmenter la taxation des transports aériens (kérosène, billets d'avion...) ?

11) Faut-il inciter à produire de la biomasse destinée à la production d'agrocarburants ?

La question portant sur le Canal Seine-Nord n'a finalement pas été retenue.

2 - Le traitement des questions controversées retenues par les conseillères et conseillers

Chaque conseillère ou conseiller a été invité à choisir une question qui l'intéressait, tout en ayant la possibilité de travailler seule ou seul ou en binôme. Après une répartition des différentes questions par sous-groupe, les conseillères et conseillers ont été invités à remplir une fiche recensant les arguments favorables et les arguments défavorables pour chaque question, dans un délai de 15 jours.

Pour ce faire, un canevas avait été transmis en amont par le rapporteur. Les arguments devaient être précis (jusqu'à une dizaine de lignes si nécessaire) et « sourcés » (avis et études du Conseil économique, social et environnemental, rapports divers publiés, etc.). Le rédacteur ou la rédactrice avait en outre la possibilité de consulter tout expert ou experte de son choix y compris au sein du Conseil. Il était également demandé que soient notées au passage les difficultés méthodologiques rencontrées (question mal formulée, sources peu accessibles, besoin d'expertise

pointue, etc.), pour la synthèse future du groupe. Ces fiches de 1^{ère} argumentation ont ensuite été collectées par l'administration.

À titre d'exemple, voici le traitement d'une question par deux conseillers membres de la délégation, avec les arguments « pour » et « contre », sourcés, ainsi que les difficultés méthodologiques rencontrées.

Question n° 5 : Le gain de temps doit-il être un critère déterminant dans le bilan coût - avantages des investissements de transport ?

Auteur : Frédéric GRIVOT

Arguments « Pour »	Arguments « Contre »
1 - Le temps c'est de l'argent. Définition de sa valeur. (a)	1 - Les activités de transports publics ne sont pas une activité rentable. (b) rapport Boiteux
2 - Le temps est un bien rare, une ressource rare. (c)	2 - Aller plus vite c'est consommer plus donc une augmentation des gaz polluants. (d)
3 - Va favoriser l'accessibilité, l'emploi direct et indirect pour l'entretien des infrastructures sur une région. (a)	3 - Aller plus vite c'est augmenter les distances moyennes de transport donc augmenter certains trafics émetteurs de gaz polluants, c'est aussi augmenter les densités de population, dégrader l'esthétique des lieux. (e)
	4 - Coûts non monétaires.
Questions ou difficultés méthodologiques rencontrées	
Sur l'aspect méthodologique :	
<p>Cette question présentait des difficultés dans son interrogation, s'agissait-il du gain de temps pour les transports de la citoyenne et du citoyen, ou du transport des marchandises, de même dans l'utilisation de la notion temps quels objectifs étaient définis en amont loisir, travail, fiabilité ... Une question plus directe me semble plus à même de donner une possibilité d'arguments « pour » et « contre ».</p> <p>(a) Lors des entretiens de Rennes à l'occasion des élections municipales, les étudiantes et étudiants de la faculté de sciences économiques de Rennes ont conclu que les bénéfices des investissements transports, ce sont les gains de temps.</p> <p>(b) Par ailleurs si un investissement de transport permet de gagner une heure c'est une heure de gagée pour le consommateur et l'utilité de ce consommateur augmente de la même valeur. Cf. rapport Boiteux 2001.</p> <p>(c) Reprendre la théorie de Gary BECKER, économiste. Il rapproche la notion de revenu à celle de temps consommé.</p> <p>(d) Les transports de la démocratie par Mathieu Flonneau, Léonard Laborie et Arnaud Passalacqua pose le questionnement mobilité et vitesses des déplacements : vers une remise en cause de la tendance séculaire aux gains de temps.</p> <p>(e) Cf rapport sur Valeur du temps 2013. Commissariat général à la stratégie et à la prospective.</p> <p>(f) Valeur du temps par Emmanuel Ravalet 2013.</p>	

Quelques recommandations de méthode ont été données au préalable par le rapporteur pour déterminer si une question est intéressante ou non à retenir, dans le cadre méthodologique de l'étude :

- se mettre à la place de celles ou ceux qui auront à faire l'exercice d'analyse, à savoir mettre sur une page au maximum tous les arguments pour répondre « oui » (ou « pour »), puis sur une page au maximum tous les arguments pour répondre « non » (ou « contre »). Si on trouve facilement et rapidement quelques arguments pour et quelques arguments contre, c'est que la question est probablement bien posée ;
- reste alors à juger de son intérêt global, de sa portée, etc. : voir si les arguments « pour » et « contre » portent sur des domaines variés (économiques, sociaux, environnementaux) ou plus restreints, si les controverses sont plus ou moins vives, etc.

La seconde étape consistait à proposer des contre-argumentations aux arguments avancés lors de la première phase. Toutes les fiches de 1^{ère} argumentation étant diffusées à tous les membres, chaque membre avait la possibilité de répondre aux argumentaires de 1^{ère} phase qu'elle ou qu'il jugeait

Annexes

incomplets, soit par la présentation de contre-arguments sourcés, soit par l'adjonction d'autres arguments « pour » ou « contre » non cités jusque-là (cf exemple de traitement ci-dessous). Comme dans le cadre de la 1^{ère} phase, toutes les questions méthodologiques posées devaient être notées, pour rédiger une synthèse ultérieurement. La collecte des fiches avait été fixée dans un délai de 15 jours. Ci-dessous, un exemple des contre-arguments apportés aux arguments « pour » et « contre » pour la question n° 10.

Question n° 10 : Faut-il augmenter la taxation des transports aériens (kérosène, billets d'avion, ...) ?

Auteur : Pascal MAYOL

Arguments « Pour »	Arguments « Contre »
1 - L'aviation est, de tous les modes de transport, le plus émetteur de gaz à effet de serre : le transport aérien émet 45 fois plus de CO ₂ que le train par km parcouru et personne transportée ³² . En 2016, l'aviation représentait un peu plus de 6 % de l'empreinte carbone des français et ce chiffre est en augmentation ³³ . Ce chiffre considère les vols intérieurs, extérieurs ainsi que le fret ayant transité par avion. Il considère également la complexité des mécanismes physico-chimiques en jeu qui engendrent <i>a minima</i> un doublement du forçage radiatif ³⁴ : le fonctionnement des moteurs en altitude produit des oxydes d'azote, de la vapeur d'eau et des particules fines, ce qui a des effets sur la chimie de l'atmosphère (modifie les concentrations d'autres gaz à effet de serre tels que le méthane et l'ozone troposphérique) et sur la formation des nuages d'altitude.	1 - Taxer l'avion d'avantage va engendre plus encore d'injustice sociale puisque, à ce jour, l'avion est surtout utilisé par les catégories sociales les plus aisées (In référence 5) ; le niveau de revenu compatible avec la possibilité de prendre l'avion sera donc encore relevé.
2 - La réduction du trafic aérien constitue donc une nécessité dans le panel d'efforts à conduire pour éviter l'emballement climatique, comme dis par le GIEC dans son rapport spécial 1,5°C : « Firstly, we need to reduce global energy, materials and food demand. This could be supported by changes in behaviour and lifestyles, including food consumption such as reducing meat and dairy consumption, and food waste, and transport choices (such as flying less) ».	2 - Une taxation unilatérale du kérosène serait contreproductive : elle augmenterait le carburant transporté par avion, donc des surconsommations.
3 - Taxer le trafic aérien pour répondre à ce besoin est une recommandation du GIEC qui a déjà plus de 20 ans ³⁵ : « [Les améliorations technologiques et de gestion du trafic] ne compenseront pas	3 - La taxation de l'aviation fait courir le risque de délocaliser ou de tuer de l'emploi. Le nombre d'emplois directs en France est de 100 200 salariés (2013), auxquels il

³² ADEME (2018) – Climat, air et énergie : chiffres-clés. https://www.ademe.fr/sites/default/files/assets/documents/2018-climat-air-energie_chiffres-clés-010354.pdf

³³ In The Shift Project (2019) - *Petit manuel d'auto-défense intellectuelle sur l'avion, le climat et la fiscalité en France*. https://theshiftproject.org/wp-content/uploads/2019/06/2019-05-31_Avion-climat-et-fiscalite%C3%A9-Petit-manuel-d'auto-d%C3%A9fense-intellectuelle_V3.pdf

³⁴ D.S. Lee and all. (2010) - Transport impacts on atmosphere and climate: Aviation. *Atmospheric environment*. 44 : 4678–4734. <https://core.ac.uk/download/pdf/30987495.pdf>
L'Agence Fédérale pour l'Environnement Autrichienne, pour sa part, propose d'assigner un indice de forçage radiatif de 2,7 à ces effets additionnels.

³⁵ GIEC (199) - Rapport spécial du GIEC : l'aviation et l'atmosphère planétaire. <https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/2018/03/av-fr-1.pdf>

<p>entièrement les effets de l'augmentation des émissions résultant de la croissance projetée de l'aviation. Les options de politique pour réduire davantage les émissions comprennent [...] des options basées sur le marché telles que des paiements environnementaux (redevances et taxes) [...], des programmes de recherche et le remplacement de services aériens par des liaisons ferroviaires et routières. [...]. Les paiements environnementaux (redevances et taxes) [...] pourraient servir à stimuler l'innovation technique et améliorer l'efficacité et pourraient mener à une réduction de la demande de voyages aériens. ». L'ADEME reprend cette recommandation de « taxer le transport aérien pour favoriser le transport par le train ».</p>	<p>faut ajouter les emplois du secteur de la sûreté aéroportuaire (9 835 salariés en 2012) et l'industrie aéronautique (177 000 salariés en 2013).^{36,37}</p>
<p>4 - Rien ne justifie que le transport aérien jouisse d'une taxation réduite par rapport à d'autres secteurs : en France, il n'est assujéti à aucune taxe sur le carburant (pas de taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques ou de Contribution Climat Énergie), à la différence des autres modes de transport de passagers. En vertu de diverses conventions bilatérales conclues dans le cadre du protocole de Chicago de 1944, le kérosène n'est pas non plus taxé sur les liaisons internationales. Les billets internationaux sont exemptés de TVA, et un taux réduit est appliqué sur les billets nationaux. Le transport aérien est donc largement sous-tarifé et Le RAC (Réseau Action Climat) estime le manque à gagner lié à cette injustice fiscale à 3,6 milliards d'euros en 2019³⁸. Cette situation ne semble par ailleurs pas tenable au regard de la mobilisation citoyenne grandissante pour une plus grande justice sociale et/ou climatique et la mise en œuvre de mesures fortes afin d'atténuer les effets du changement climatique, notamment exprimées à l'occasion de la pétition</p>	<p>4 - La taxation de l'aviation va contraindre les très fortes perspectives de croissance du secteur : pour Boeing, la flotte mondiale d'avions va doubler d'ici 2035 par rapport à l'année de référence 2016 ^{6,39} ; le nombre de vols devrait croître durablement d'une valeur comprise entre 3 et 5% chaque année ^{6,9,40} et, pour l'IATA - L'association des compagnies aériennes internationales - le nombre de passagers doubler entre 2018 et 2037 pour passer à 8,2 milliards par an puis continuer à croître pour atteindre 16 milliards en 2050⁴¹. Cette croissance, qui entraîne avec elle d'autres secteurs économiques importants (tourisme en particulier) et qui donc contribue à la croissance globale de l'économie, ne doit pas être contrainte par des taxes.</p>

³⁶ Observatoire de l'Aviation Civile (2004) - *L'emploi dans le transport aérien*. In https://fr.wikipedia.org/wiki/Aviation_civile#En_France

³⁷ Groupement des Industries Françaises Aéronautiques et Spatiales - IFAS (2014) - *rapport « la situation de l'emploi en 2013 »*. In https://fr.wikipedia.org/wiki/Aviation_civile#En_France

³⁸ RAC France (non daté) - *Les aides au climat* <https://reseauactionclimat.org/wp-content/uploads/2017/08/les-aides-au-transport-aerien-dommageables-au-climat-et-injustes.pdf>

³⁹ In La Tribune (2016) - Airbus et Boeing relèvent leurs prévisions de marché à 20 ans. <https://www.latribune.fr/entreprises-finance/industrie/aeronautique-defense/le-nombre-d-avions-va-doubler-d-ici-a-2035-selon-airbus-et-boeing-585928.html>

⁴⁰ In Les Echos (2018) - Le trafic aérien mondial va encore doubler d'ici à 2037. <https://www.lesechos.fr/industrie-services/tourisme-transport/le-traffic-aerien-mondial-va-encore-doubler-d-ici-a-2037-142798>

⁴¹ In La Tribune (2018) - Transport aérien : comment absorber un trafic qui double tous les 15 ans. <https://www.latribune.fr/entreprises-finance/services/transport-logistique/transport-aerien-comment-absorber-un-traffic-qui-double-tous-les-15-ans-781327.html>

<p>« l'Affaire du Siècle » ayant recueilli plus de 2 millions de signatures en quelques semaines, à l'occasion des Gilets Jaunes, à l'occasion du grand débat national ou encore à l'occasion de la convention citoyenne sur le climat.</p>	
<p>5 - Force est de constater que les discussions conduites dans le cadre de l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI) ne sont pas à la hauteur de l'enjeu : elles visent simplement à stabiliser les émissions des émissions de CO₂ du trafic à la hauteur des émissions de 2020 malgré une prévision de croissance continue de 5 % par an⁴². Rien, dans cette approche, n'est compatible avec une diminution de l'impact climatique de l'avion. Par ailleurs, cette approche ne considère que les émissions de CO₂ qui, on l'a vu plus haut, ne concerne que la moitié du forçage généré par l'aviation.</p>	<p>5 - L'Étude B&L Evolution propose un panel de mesures concrètes pour s'aligner sur la trajectoire 1,5°C, dont des mesures concernant l'aviation : aucune de ces mesures ne parle de taxation du transport aérien⁴³.</p>
<p>6 - La France a tout intérêt à rejoindre d'autres pays (l'Allemagne, le Royaume-Uni, la Suède, les Pays-Bas, l'Australie) qui ont créé ou sont sur le point de mettre en place une taxe substantielle sur les billets d'avion, y compris internationaux pour atténuer la sous-tarifcation du transport aérien. L'entrée de nouveaux pays dans cette liste créera un effet d'entraînement, indispensable pour pousser les autorités européennes et internationales à l'action.</p>	

Annexes

Auteur : Pascal MAYOL

Contre-arguments « Pour »	Contre-arguments « Contre »
	2 - Il est vrai qu'une taxation à la fois forte et unilatérale du kérosène « à la pompe » ne serait pas souhaitable car elle entraînerait du transport de carburant par avion, donc des surconsommations), mais il est tout à fait possible d'opérer des taxes, non pas à la pompe, mais sur le carburant brûlé sur les vols internes à un périmètre. En témoigne le fait que les
	émissions de CO2 des vols internes à l'Union européenne sont incluses dans le marché européen de quotas d'émissions : ce dispositif ne dépend nullement de l'aéroport d'approvisionnement en carburant. Sur le même modèle, rien ne semble empêcher de taxer significativement les émissions de CO2 de nos vols intérieurs, quand bien même elles sont déjà incluses dans le système européen de quotas (dans le même esprit, la TICPE sur les carburants routiers comprend une part fixe, en plus de la composante carbone). Rien n'empêche non plus de proposer officiellement aux pays européens volontaires de mettre en place une telle taxation sur les vols les reliant entre eux ⁴⁴ .
	3 - Cette affirmation au bon sens apparent repose sur l'idée fautive que les mesures fiscales proposées seraient contournables par délocalisation. En réalité, la taxe Chirac touche tous les vols partant de France, que ces vols soient opérés par un avion et un équipage basés en France ou à l'étranger. Une compagnie opérant de tels vols sera contrainte, face à l'augmentation de la taxe, d'augmenter ses tarifs, et de diminuer légèrement son programme de vols, pour tenir compte de la baisse de demande (ou plus exactement, de la moindre hausse) ainsi provoquée. Mais elle n'aura pas de raison nouvelle de baser ses avions et équipages à l'étranger plutôt qu'en France : cela ne lui permettra pas d'échapper à la taxe. Par exemple, la taxe au départ en place au Royaume-Uni, avec des montants sans comparaison ailleurs en Europe (13 £ pour le taux le plus faible, recette totale 20 fois supérieure à celle de la taxe Chirac), n'empêche pas qu'Easyjet a une douzaine de bases sur le territoire britannique. Seule une taxe sur les émissions des vols intérieurs, ou de

⁴⁴ The Shift Project (2019) - *Petit manuel d'auto-défense intellectuelle sur l'avion, le climat et la fiscalité en France*. https://theshiftproject.org/wp-content/uploads/2019/06/2019-05-31_Avion-climat-et-fiscalite%C3%A9-Petit-manuel-dauto-d%C3%A9fense-intellectuelle_V3.pdf

	<p>manière équivalente sur le carburant brûlé en vol (indépendamment du point où il est acheté), désavantagerait légèrement la compagnie historique française, relativement à ses concurrentes étrangères ; et pour les seuls cas où elle souhaite vendre un trajet international dont une section est un vol intérieur. Mais il s'agit d'un inconvénient minime facilement compensable : même avec une taxe de 0,33 € par litre, cet inconvénient serait plusieurs fois inférieur à l'avantage qui lui a été octroyé dans le cadre de la dernière loi de finances, quand l'abattement de taxe d'aéroport offert aux passagers en correspondance est passé de 40 à 65 %. Dès lors que le risque de délocalisation est ainsi maîtrisé, l'augmentation de la fiscalité des secteurs énergivores est bien un moyen de favoriser l'emploi, en redirigeant la consommation vers les autres secteurs, plus intenses en emplois.</p> <p>Enfin, la politique consistant à comprimer au maximum les taxes et redevances ne constitue pas la meilleure manière de protéger la compagnie historique française, sur toutes les liaisons où elle est concurrencée par des compagnies à bas coûts : ces taxes et redevances constituent en effet une base incompressible de coûts, identiques pour toutes les compagnies.</p>
	<p>4 - Une telle croissance du trafic aérien n'est pas compatible avec nos engagements climatiques (voir arguments pour 1, 2, 3 et 5)</p>

Entre ces deux étapes, deux réunions de permanence ont été proposées aux conseillères et conseillers par la présidente et le rapporteur pour répondre aux éventuelles difficultés rencontrées.

3 - Le travail de synthèse

Dans un premier temps, une compilation de l'ensemble des productions des conseillères et conseillers (argumentations et contre-argumentations) a été réalisée par l'administration.

À partir de ce document, le rapporteur aidé de l'administration a élaboré une synthèse pour chaque question. L'objectif était de présenter les arguments « pour » ou « contre » de façon objective, sur un format d'une page environ, sans prise de position sur le poids à donner à chaque argument et donc sur les réponses à privilégier. En parallèle, une synthèse des difficultés méthodologiques rencontrées a été réalisée par le rapporteur.

Pour illustrer le propos, ci-dessous, un exemple de synthèse proposé par le rapporteur en lien avec la question n° 10 « *Faut-il augmenter la taxation des transports aériens (kérosène, billets d'avion, etc.) ?* »

« Les arguments en faveur d'une taxation plus importante portent principalement sur les impacts environnementaux de ces transports, essentiellement les émissions de gaz à effet de serre : 6 % de l'empreinte carbone des Françaises et Français serait due à ces émissions, en augmentation rapide alors que les autres sont plutôt stables ou en baisse. Les améliorations technologiques envisagées (conception des avions,

Annexes

gestion des trafics) ne compenseront pas l'augmentation prévue des trafics. Il est généralement considéré qu'une hausse des coûts (redevances, taxes) favoriserait un report modal vers le ferroviaire, beaucoup moins émetteur.

Il existe actuellement une distorsion nette entre la taxation très faible des déplacements aériens (pas de TICPE ni de contribution climat énergie sur le kérosène, taxation réduite sur les billets d'avion) par rapport aux autres modes, entraînant pour l'État un manque à gagner évalué par le RAC à 3,6 Mds € en 2019.

Les engagements pris au sein de l'OACI visent seulement à stabiliser les émissions de CO₂ au niveau de 2020, sans tenir compte des autres émissions de GES (Nox) et polluants (particules) qui ont un effet sur le forçage radiatif et la chimie de l'atmosphère.

D'autres pays (Royaume-Uni, Suède, Pays-Bas, Australie) taxent déjà plus les billets d'avion, la France devrait les rejoindre par cohérence avec les objectifs de sa politique climat, et pour entraîner d'autres pays. Un bilan de l'effet de ces taxes sur les billets d'avion serait utile, pour apprécier l'opportunité de leur extension.

À l'inverse, les opposantes et opposants à de telles taxations avancent qu'elles excluraient encore plus qu'actuellement la possibilité pour les catégories les moins favorisées d'accéder au transport aérien (y compris pour le tourisme, les études, etc.), et qu'elles freineraient la croissance très forte du transport aérien considérée comme un moteur important de développement économique (industrie, tourisme, etc.), ce qui aurait un impact négatif sur l'emploi. Cet argument renvoie à la question plus large du type de développement et de croissance visé, et de l'appréciation de son caractère « soutenable » ou non.

Les opposantes et opposants à de telles taxations estiment par ailleurs qu'une taxation unilatérale du kérosène, en France, serait contreproductive du point de vue environnemental, en incitant à transporter plus de carburant dans les soutes pour éviter le réapprovisionnement dans les aéroports français. La question des moyens pour mettre en place une taxation homogène, évitant les transferts vers les pays fiscalement moins exigeants, est posée ».

N°8 TABLE DES SIGLES

ADEME	Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie
CESE	Conseil économique, social et environnemental
CFDT	Confédération française démocratique du travail
CFE-CGC	Confédération française de l'encadrement - Confédération générale des cadres
CFTC	Confédération française des travailleurs chrétiens
CGT	Confédération générale du travail
CGT-FO	Confédération générale du travail - Force ouvrière
CNDP	Commission nationale du débat public
CO2	Dioxyde de carbone
CT	Collectivités territoriales
DPEPP	Délégation à la prospective et à l'évaluation des politiques publiques
EDF	Électricité de France
EnR	Énergies renouvelables
<i>EPR</i>	<i>European Pressurized Reactor</i>
GES	Gaz à effet de serre
GIEC	Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat
GPA	Gestation pour autrui
IATA	Association internationale du transport aérien
KWH	Kilo Watt heure
OACI	Organisation de l'aviation civile internationale
OGM	Organisme génétiquement modifié
ONG	Organisation non gouvernementale
PEB	Plan d'exposition au bruit
PGS	Plan de gêne sonore
PMA	Procréation médicalement assistée
PNGMDR	Plan national de gestion des matières et déchets radioactifs
RAC	Réseau Action Climat
SNBC	Stratégie nationale bas carbone
TGV	Train à grande vitesse
TICPE	Taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques
TVA	Taxe sur la valeur ajoutée
UE	Union européenne
UNAF	Union nationale des associations familiales
UNSA	Union nationale des syndicats autonomes

Dernières publications de la délégation à la prospective et à l'évaluation des politiques publiques

Commande publique responsable : un levier insuffisamment exploité

Patricia Lecomte
mars 2018



Étude d'impact : mieux évaluer pour mieux légiférer

Jean-Louis Cabreghines
septembre 2019



Sciences et société : les conditions du dialogue

Gérard Aschieri
janvier 2020



LES ÉTUDES DU CONSEIL ÉCONOMIQUE, SOCIAL ET ENVIRONNEMENTAL

Dernières publications du Conseil économique, social et environnemental

Pouvoir d'achat et cohésion sociale dans les Outre-mer : fractures et opportunités

Véronique Bismaly-Roche et Joffi Labrousse
octobre 2020



LES AVIS DU CESE

Favoriser l'engagement civique et la participation citoyenne au service du développement durable

Thierry Cadart



Femmes et entrepreneuriat

Eva Escandon
octobre 2020



LES ÉTUDES DU CONSEIL ÉCONOMIQUE, SOCIAL ET ENVIRONNEMENTAL

Retrouvez l'intégralité des travaux du CESE sur le site

www.lecese.fr

Imprimé par la Direction de l'information légale et administrative, 26, rue Desaix, Paris 15^e,
d'après les documents fournis par le Conseil économique, social et environnemental.
N° 411200025-001120 - Dépôt légal : novembre 2020

Crédit photo : Getty images

La compréhension des arguments des uns et des autres est un préalable à une concertation constructive, permettant de sortir des situations de blocages parfois constatées : c'est une méthode de construction objective d'un « accord sur les points de désaccord », qu'il est proposé d'établir, en amont des concertations et décisions à prendre.

L'analyse de controverses ainsi abordée n'est pas une fin en soi : elle ne vise qu'à constituer une étape préalable au processus de prise de décision. Elle se situe ainsi dans la droite ligne des travaux en cours

pour renforcer le rôle du CESE en matière de participation du public à l'élaboration des décisions. Adaptée aux méthodes de travail du Conseil, elle vise à conforter les avis fournis au gouvernement et aux assemblées parlementaires, et à nourrir le débat citoyen.

www.lecese.fr

CONSEIL ÉCONOMIQUE, SOCIAL
ET ENVIRONNEMENTAL

9, place d'Iéna
75775 Paris Cedex 16
Tél. : 01 44 43 60 00

N° 41120-0025

ISSN 0767-4538

ISBN 978-2-11-155683-6



9 782111 556836



Direction de l'information
légale et administrative
Les éditions des **Journaux officiels**

www.vie-publique.fr/publications