

Donut et action publique locale : une forme de territorialisation des limites planétaires

Clothilde Saunier, doctorante en sociologie politique au Centre d'études et de recherches administratives politiques et sociales (Ceraps), université de Lille¹

Le donut est une déclinaison du cadre des limites planétaires, pour réfléchir et agir dans un monde fini, avec un double enjeu : ne pas dépasser les limites de la planète tout en répondant aux besoins sociaux de la population. En février 2012, alors qu'elle est Senior Researcher pour Oxfam Grande-Bretagne, Kate Raworth propose pour la première fois le cadre visuel de l'« espace sûr et juste pour l'humanité », aussi appelé donut en raison de sa représentation graphique. Depuis 2019, une quarantaine de collectivités locales à travers le monde s'y intéressent pour guider leurs politiques publiques.

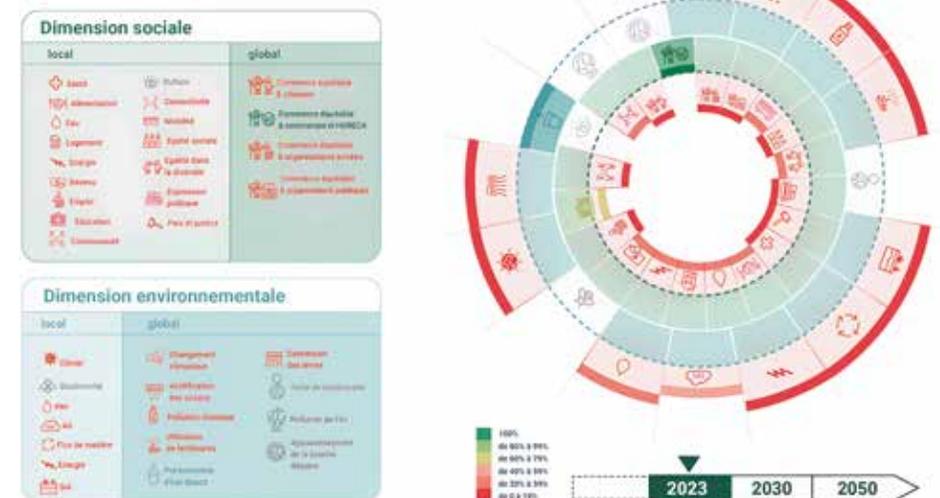
La théorie du donut de Kate Raworth

Aux limites planétaires proposées par les scientifiques du Stockholm Resilience Centre, Kate Raworth combine l'idée de limites sociales, qu'elle définit comme les « nécessités de la vie dont personne ne devrait manquer ».

Ce « plancher social » est composé des fondamentaux suivants : « une alimentation suffisante ; une eau potable et des conditions sanitaires décentes ; l'accès à l'énergie et à un équipement de cuisine propre ; un logement correct ; l'accès à l'éducation et aux soins de santé ; un revenu minimum et un travail digne de ce nom ; l'accès aux réseaux d'information et de soutien social [...] [et cela] dans le respect de l'égalité des sexes, de l'équité sociale, de la représentation politique, de la paix et de la justice² ». Le donut répond ainsi à une des critiques politiques faites aux limites planétaires. En juin 2012, la Conférence Rio+20 a en effet rejeté la mention des limites planétaires dans ses textes en raison de l'absence de la notion de « frontière sociale »³.

Dans le livre *Doughnut Economics* (2017), Kate Raworth développe plus amplement sa proposition d'« économie du donut » à travers sept principes. Son point de départ est le constat de l'insuffisance des outils de la science économique, voire sa responsabilité dans la catastrophe écologique globale et l'accroissement des inégalités sociales. À partir d'une critique de l'économie classique et néo-classique, elle invite à repenser la science économique à l'aune des enjeux environnementaux et sociaux :

1. changer le but de l'économie, c'est-à-dire abandonner l'objectif de la croissance du PIB pour celui de se situer dans un « espace sûr et juste pour l'humanité » ;
2. avoir une vision globale de l'économie, encadrée dans la société et l'environnement ;
3. nourrir et entretenir la nature humaine ;
4. intégrer une analyse systémique de l'économie ;
5. concevoir pour distribuer : une économie distributive ;
6. créer pour régénérer : une économie régénérative ;
7. avoir une posture agnostique vis-à-vis de la croissance économique.

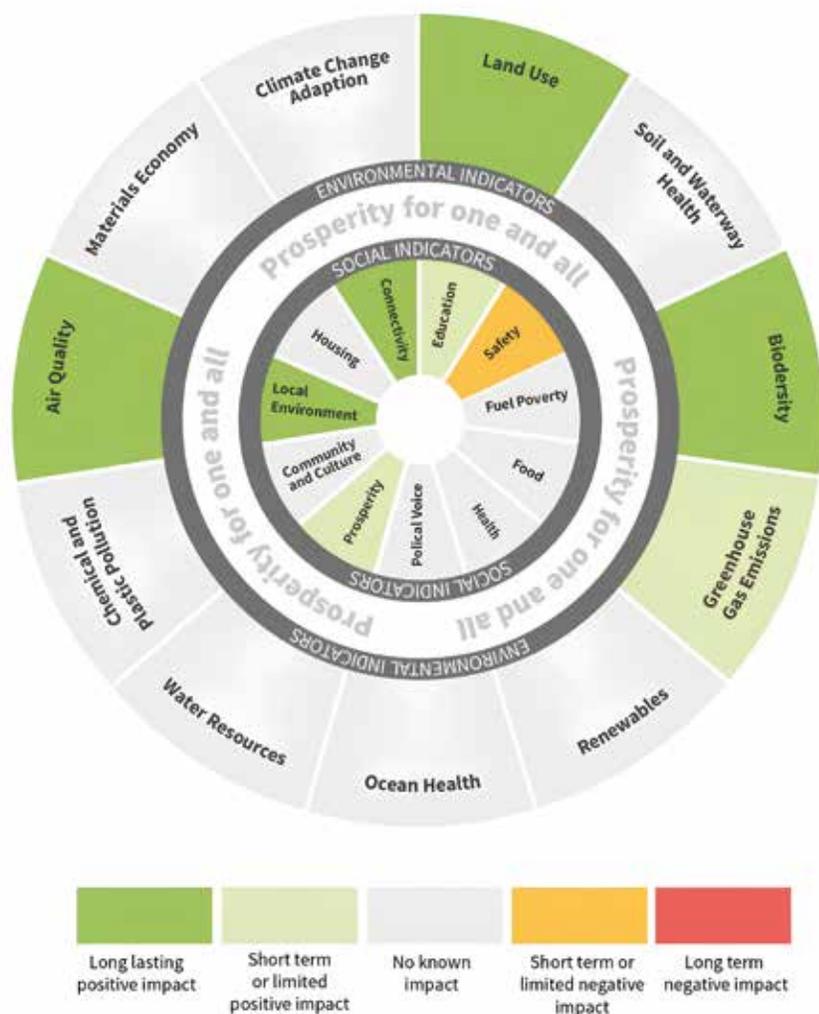


« Portrait donut » de la région Bruxelles-Capitale. Source : donut economics action lab.

Une application à l'échelle infranationale

Le modèle du donut est initialement établi à une échelle planétaire. Entre 2012 et 2020, le donut est présent dans l'espace politique et médiatique et fait l'objet de déclinaisons nationales et infranationales, par Oxfam⁴. Il s'agit alors d'informer sur l'état d'un territoire au niveau social et environnemental. À partir de 2019-2020, le donut commence à être invoqué comme appui de l'action publique. En 2020, au début de l'épidémie de Covid-19 en Europe, son adoption par la ville d'Amsterdam connaît un certain écho médiatique⁵. La municipalité s'est inspirée du donut afin de créer un système de suivi des objectifs de sa stratégie d'économie circulaire 2020-2025⁶. Elle explique ainsi vouloir guider les politiques

publiques locales pour faire face à la crise environnementale et se prémunir des « chocs » futurs. Depuis cette date, une quarantaine de collectivités locales dans le monde ont publiquement manifesté un intérêt pour le donut et cherchent à le mettre en place. Il s'agit d'initiatives des pouvoirs publics locaux ou de collectifs de la société civile (citoyens, associations, universités...) concernant différentes échelles politico-administratives (États fédérés, régions, comtés, villes ou agglomérations, quartiers). Ces initiatives se situent pour la plupart en Europe et en Amérique du Nord, même si quelques collectivités s'en sont saisies en Amérique latine et en Asie⁷.



Donut réalisé pour le développement de l'autoroute multi-usagers Saints Trails : environ 13 km de sentiers dans les Cornouailles, en Angleterre. Source : Cornwall Council.

Territorialisation et mise en action publique du donut

Les collectivités locales veulent utiliser ou utilisent le donut dans une stratégie de réduction de leur impact écologique, articulé avec une exigence de justice sociale. Pour certaines, c'est une manière originale d'appliquer les objectifs de développement durable (2015), quand pour d'autres il s'agit de les dépasser. Le cadre proposé par Kate Raworth est aussi une manière pour les collectivités d'améliorer la prise de décision, de valoriser leurs actions et de communiquer sur celles-ci, de transformer la manière dont travaillent les administrations, de définir de nouveaux critères d'attribution de subventions publiques, etc.

Le donut est adapté par les collectivités locales et transformé en différents dispositifs ou outils d'action publique : « portrait donut », outil d'évaluation environnementale, méthode de travail. Derrière le « portrait donut » se trouve une évaluation de l'état du territoire de la collectivité au prisme des enjeux sociaux et environnementaux. C'est un des usages qu'en font la ville de Grenoble et la région Bruxelles-Capitale⁸.

Le « portrait donut » consiste à identifier ou à créer des indicateurs locaux ou territoriaux pour chacune des thématiques, et à fixer les seuils à partir desquels il y a un dépassement des limites planétaires territorialisées ou une privation critique au niveau social. Le portrait bruxellois illustre comment le donut invite à prendre en compte les aspects locaux et globaux des dimensions sociales et environnementales. Ces portraits sont souvent constitués dans l'objectif d'avoir un suivi de l'action publique dans le temps sur le bien-être social et environnemental du territoire ou encore d'identifier les domaines d'action à traiter en priorité.

D'autres collectivités se sont inspirées du cadre de Kate Raworth afin de construire un outil d'évaluation environnementale. Il ne s'agit plus ici de marquer un dépassement des limites planétaires ou une privation critique en matière sociale, mais un impact positif ou négatif. C'est notamment le cas de l'agglomération Valence Romans et du comté de Cornouailles au Royaume-Uni⁹. Ce dernier a construit un outil d'évaluation par lequel doivent passer tous les projets qui nécessitent une décision des élus. Pour chaque thématique de cette « roue de la décision », un seuil a été fixé qui permet de déterminer si l'impact est positif ou négatif en fonction des obligations de la collectivité (normes internationales, nationales ou locales), du consensus scientifique ou d'objectifs politiques. Comme pour les budgets verts, ce système d'évaluation environnementale pose la question de l'effet de l'évaluation sur les décisions prises ou sur les projets évalués.

Notes :

1. Travail financé par l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie et la région Hauts-de-France.
2. Kate Raworth, *La Théorie du donut : l'économie de demain en sept principes*, Paris, Plon, 2018, p. 65.
3. Aurélien Boutaud et Natacha Gondran, *Les Limites planétaires*, Paris, La Découverte, 2020, p. 110-111.
4. Malcom Sayers et al., « The Scottish Doughnut », *Oxfam Research Reports*, 2014 ; Malcom Sayers, « The Welsh Doughnut », *Oxfam Research Report*, 2015 ; Malcom Seyers, Katherine Trebeck, « The UK Doughnut », *Oxfam Research Report*, 2015 ; Megan Cole, « Is South Africa operating in a safe and just space? », *Oxfam Research Reports*, 2015.
5. Sam Meredith, « Amsterdam bet its post-Covid recovery on "doughnut" economics — more cities are now following suit », *The Guardian*, 25 mars 2021, [cnbc.com/2021/03/25/amsterdam-brussels-bet-on-doughnut-economics-amid-covid-crisis.html](https://www.cnbc.com/2021/03/25/amsterdam-brussels-bet-on-doughnut-economics-amid-covid-crisis.html).
6. Voir amsterdam.nl/en/policy/sustainability/circular-economy/.
7. Pour une cartographie interactive, voir <https://doughnuteconomics.org/themes/i#cities-map>.
8. Pour avoir le détail de la construction du portrait, des indicateurs et de la méthode suivie voir : donut.brussels/bruxelles/3-1-macro-portrait-fr-new/.
9. Les évaluations de l'impact des décisions budgétaires de la collectivité peuvent être trouvées sur cette page : cornwall.gov.uk/people-and-communities/equality-and-diversity/assessing-the-impact-of-our-decisions/.