

Paris, le 19 avril 2022

### **Communiqué de presse**

#### **Le Cercle de la réforme de l'Etat alerte sur la gouvernance de l'écologie**

*Dans une note rendue publique ce jour, le « think tank » composé de hauts fonctionnaires, d'universitaires et d'experts de politiques publiques, dresse un état des lieux et appelle à une nouvelle étape dans la construction d'une gouvernance adaptée aux enjeux et défis qu'implique la transition écologique. Il formule 50 propositions.*

Depuis plus d'un an, et d'autant plus dans un contexte de crise sanitaire, et désormais de tensions politiques au niveau international, impliquant de multiples remises en cause dans les politiques publiques, le Cercle de la réforme de l'État a jugé indispensable d'initier un travail de fond sur la gouvernance des enjeux écologiques. Les évolutions climatiques, les alertes sur la biodiversité, dans un contexte économique marqué par les crises, appellent en effet à se saisir de cette question et à dégager des éléments de diagnostic et des propositions en vue d'une gouvernance rénovée, efficace, adaptée à l'importance et à la spécificité de ces enjeux.

#### **Le constat d'objectifs non atteints**

Sur la base d'une analyse méthodique de la situation sur les différents enjeux écologiques, le Cercle fait d'abord le constat que, si de nombreux engagements ont été pris par la France au plan international ou national, qu'il s'agisse de climat, de qualité de l'eau ou de l'air, de biodiversité, ils sont pratiquement tous non tenus, et les objectifs fixés non atteints. Comment expliquer ces décalages persistants malgré les alertes ? Ils sont imputables certes à l'intensité des intérêts en cause et à la difficulté même des problèmes à résoudre, mais aussi pour partie à des défauts de gouvernance. Cette question est d'autant plus cruciale que les enjeux écologiques sont caractérisés par leur technicité, leur complexité, et leur transversalité par rapport aux organisations et politiques sectorielles traditionnelles.

Les auteurs de la note montrent ainsi que la gouvernance telle qu'elle est encore organisée aujourd'hui constitue une entrave à des évolutions suffisamment significatives. Selon le Cercle, il y a urgence, sur le plan de l'écologie bien sûr, mais aussi d'un point de vue démocratique, tant les décalages constatés risquent de porter atteinte à la crédibilité de l'action publique en cette matière et sans doute plus largement.

Depuis la création, il y a plus de 50 ans, du ministère en charge de l'environnement, des progrès importants ont été réalisés sur de nombreux points. Mais les problèmes ont changé de dimension, la perception des enjeux les place désormais au centre des préoccupations, et la capacité de la puissance publique à les prendre en charge est questionnée. Il faut donc une profonde adaptation des institutions et des instruments de l'action publique aux enjeux écologiques.

#### **Pour le Cercle, un ensemble de réformes dans l'Etat est indispensable.**

Il s'agit au premier chef de **construire en amont la légitimité des arbitrages à opérer**. Ces arbitrages ont été dans le passé sources de conflits et de crises, notamment quand ils semblaient avoir pris insuffisamment en compte les enjeux d'équité sociale. Les auteurs de la note proposent ainsi

- d'organiser en un véritable système de consultation du public les procédures existantes, notamment en confiant à une autorité administrative indépendante - la Commission Nationale du Débat Public - la mission de définir le périmètre des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement et donc devant donner lieu à participation du public à leur élaboration.
- d'accroître par une série de mesures concrètes la place du Parlement, du CESE et des différentes instances consultatives existantes ;
- de répondre à l'inquiétude induite par la remise en cause de certaines dispositions du droit de l'environnement en dressant un bilan des effets, en termes de prise en compte de l'environnement, des réformes successives en matière de participation du public et d'évaluation environnementale ;
- de favoriser une information complète des publics face à un ensemble de règles qui tend à se complexifier et à devenir illisible.

Il faut ensuite **repenser les modes de coordination** au sein de la puissance publique pour assurer la transversalité incontournable des politiques publiques d'environnement.

- la note propose également d'élargir le rôle du Commissariat Général au Développement Durable, clé de voûte de la transversalité voulue dans l'organisation du ministère de la Transition Ecologique mise en place en 2007.
- la multiplicité des institutions, agences et autorités existantes nécessite qu'un cap commun leur soit fixé par l'Etat pour à la fois donner une impulsion nouvelle à leur action et servir de socle à leur coopération

C'est ensuite un appel à la *mobilisation* qui est lancé, à commencer par celle **des moyens considérables nécessaires au financement de la transition écologique**.

- la mise en place de nouveaux instruments de pilotage, notamment budgétaires, est nécessaire afin de définir des orientations stratégiques dans l'affectation des ressources. Malgré l'instauration d'une budgétisation environnementale (dite « budget vert »), de tels instruments font aujourd'hui largement défaut. La LOLF structure un système vertical de missions et programmes, qui n'a pas été revu pour prendre en compte la transversalité des politiques environnementales ; en outre les indicateurs de performance n'intègrent pratiquement pas l'impact environnemental.
- des comptes économiques de l'environnement et des comptes des écosystèmes sont en train d'émerger, de nombreuses données sont désormais collectées, et des indicateurs correspondant aux 17 Objectifs de Développement Durable ODD (nationaux et territoriaux) sont maintenant publiés sur le site de l'Insee. Toutefois de nombreuses incohérences existent entre les diverses séries de données existantes, dont un exemple frappant concerne les dispositifs de mesure des émissions de gaz à effet de serre. L'harmonisation des systèmes d'information, indispensables pour le pilotage des politiques environnementales, mais aussi pour permettre la compréhension des citoyens et l'orientation de leurs pratiques de consommation, est un chantier complexe mais crucial.

Au-delà de ces transformations de la gouvernance et des instruments de pilotage publics, le Cercle identifie enfin **les leviers indispensables de mobilisation des acteurs**, qu'il s'agisse des acteurs publics, des acteurs privés, ou des citoyens eux-mêmes.

Pour ce qui concerne **l'Etat**, le Cercle formule une série de propositions :

- la mise en place en concertation avec tous les acteurs d'un cadre stratégique qui pourrait comporter : une loi de programmation pluriannuelle pour les principaux investissements exigés par la transition écologique ; la définition d'une stratégie globale de formation sur ces

enjeux, s'inscrivant dans l'esprit de la loi du 17 août 2015, qui prévoyait un Plan de Programmation des Emplois et des Compétences,

- une attitude exemplaire de l'Etat lui-même en se pliant aux exigences de redevabilité qu'il impose aux entreprises (Déclaration de Performance Extra-Financière),
- des actions de formation généralisée et à tous les niveaux,
- une utilisation plus forte du levier de la commande publique,
- le développement des outils et de la pratique de l'évaluation environnementale des politiques publiques, aujourd'hui pratiquement inexistantes.

L'implication des **collectivités territoriales** en faveur de la protection de l'environnement doit être résolument encouragée et facilitée. L'un des points importants réside dans le suivi et l'accompagnement des Schémas Régionaux ADDET.

L'action des **institutions financières** (autorité des marchés financiers, autorité de contrôle prudentiel et de résolution) est centrale car des flux de capitaux dépendent la réorientation massive des investissements à réaliser et des flux commerciaux et, à terme, la structure de l'économie. Le Cercle précise les dispositions à prendre par les autorités de supervision des acteurs financiers, pour mettre en place des instruments d'analyse et de suivi fiables, homogènes et incitatifs. Une unification des instances actuelles est aussi préconisée.

En ce qui concerne les **entreprises**, le Cercle propose de définir un référentiel et des modalités de suivi des engagements pris par les principales entreprises françaises, en rendant les conseils d'administration et les assemblées générales d'actionnaires acteurs de ce suivi des engagements.

Enfin, la difficulté des circonstances économiques actuelles doit conduire à considérer que l'atteinte des objectifs suppose non seulement une action via les entreprises, mais aussi par une **politique de la consommation** dont les principaux éléments pourraient être :

- des produits et des modes de distribution plus compatibles avec les objectifs écologiques : il faut aller plus rapidement et fortement que ce soit sur l'obsolescence programmée, la performance énergétiques des bâtiments, la réparabilité, la réduction des emballages, la vente en vrac, la diminution des tailles de lots des produits.
- l'éclairage des choix des consommateurs avec trois leviers : l'étiquetage des produits, les campagnes d'informations, et la surveillance de la publicité (lutte contre le *greenwashing*),
- une adaptation de la composition et du mode de fonctionnement du Conseil National de la Consommation,
- un programme de travail à 5 ans en matière de transition écologique pour le CNC d'une part, le Conseil National de l'Alimentation d'autre part, et une articulation des deux programmes,
- un pôle commun de pilotage et de contrôle entre le CGDD et la DGCCRF.

La note plaide ainsi pour une reconfiguration de la gouvernance publique de l'écologie sous tous ses aspects et dans sa dimension transversale. La gouvernance de l'écologie doit être conçue comme irrigant la transformation de l'État tout entier.

**Le Cercle de la réforme de l'État** est un think tank dont les travaux portent sur les sujets de réforme de l'État sous tous leurs aspects, pour une action publique plus efficace et plus proche des citoyens. Il réunit 120 responsables de services centraux et déconcentrés de tous les secteurs de l'État, d'opérateurs et de services des collectivités territoriales et du secteur hospitalier ainsi que des magistrats, des acteurs de la société civile, des universitaires et des chercheurs de différentes disciplines et des experts des politiques publiques. L'absence de toute subvention et de tout concours public ou privé garantit son indépendance. <https://cerclereformeatat.eu/>

Contact : Christian Babusiaux et Cécile Blatrix

[christian.babusiaux@gmail.com](mailto:christian.babusiaux@gmail.com); [cecileblatrix@gmail.com](mailto:cecileblatrix@gmail.com)