



## Gouvernance de l'écologie : alerter et construire

### Présentation et synthèse

Depuis un peu plus d'un an, soit avant même la crise internationale et les multiples remises en cause qu'elle implique 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 déjà bouleversé par la crise du COVID 19 et les conséquences qui en résulteront durablement sur l'endettement public et donc sur les capacités d'action de la puissance publique, appelaient en effet à se saisir de cette question et à dégager des éléments de diagnostic et des propositions pour l'action, en vue d'une gouvernance efficace, adaptée à l'importance et à la spécificité des ces enjeux.

La présente note est issue de ce travail, et les termes choisis pour son intitulé traduisent à la fois les contours de l'approche empruntée mais aussi le message fort que le Cercle entend adresser à la puissance publique. C'est la raison pour laquelle la note se présente sous la forme d'une **alerte**, en raison de l'importance des problèmes écologiques, mais aussi du décalage entre l'ampleur des défis, les objectifs, et les réalisations. La **gouvernance** telle qu'elle est organisée aujourd'hui est une entrave à des évolutions suffisamment significatives. Il y a donc urgence à la faire évoluer car l'écart trop constant qu'elle contribue à perpétuer entre les objectifs et les actions engagées, entre celles-ci et les réalisations effectives, porte atteinte à la crédibilité de l'action publique en cette matière et sans doute plus largement. Il s'agit donc d'une urgence démocratique sur laquelle le Cercle a jugé nécessaire d'alerter.

La note ne vise ni à formuler des orientations politiques, ce qui n'est pas l'objet du Cercle, ni à évaluer la politique publique en ce domaine. **L'écologie est entendue ici au sens de l'ensemble des enjeux** (climat, biodiversité, eau, etc.) auxquelles nos sociétés doivent aujourd'hui faire face. Elle constitue aujourd'hui un sujet sur lequel le politique est sans cesse interpellé sans arrêt et doit impérativement agir.

L'absence de cohérence dans l'organisation, sans schéma d'ensemble, avec un entrelacs de missions, des juxtapositions d'organismes et de compétences, et des enjeux en jachère, la fois contribue à expliquer, et traduit et induit que l'État, et plus largement la puissance publique, n'est pas actuellement en mesure de mener, et au bon rythme, une action d'ampleur suffisante. Cette désorganisation, qui laisse une trop grande place au jeu des intérêts de toutes natures, perdure au prix d'une incompréhension des citoyens à l'égard de ce que certains acteurs qualifient d'inaction de l'État.

La note part des objectifs décidés par les gouvernements successifs en matière d'écologie et constate qu'ils ne sont pas atteints pour la quasi-totalité des enjeux écologiques. Une situation bien

connue pour certains des domaines concernés mais dont la note permet, par son approche globale, de prendre la dimension d'ensemble. Le constat qui en résulte est en effet que la manière dont la prise en charge de la transition écologique est organisée aujourd'hui rend improbable toute évolution significative en vue de l'atteinte des objectifs.

Sur la base de ce constat, la note propose **une approche transversale de l'organisation actuelle de la gouvernance, qu'elle analyse point par point**. Ce parti est d'autant plus pertinent qu'une telle vue d'ensemble n'est jamais prise, ce qui a conduit le Cercle à proposer un document à la fois global et assorti d'un ensemble de propositions concrètes.

L'enjeu que constitue la transition écologique, est un sujet à la fois omniprésent et difficile à appréhender du fait de sa complexité. Notre objectif est donc d'éclairer tous les acteurs et les citoyens sur la base de notre connaissance concrète des logiques de l'action publique.

Nous avons voulu ne pas en rester aux généralités mais aller suffisamment loin dans l'analyse pour faire comprendre la réalité des mécanismes actuels, mais aussi faire ressortir des solutions possibles. Nous formulons **50 recommandations**. Ce nombre ne vise pas à dresser un catalogue, mais à répondre à la diversité des sujets, et aussi à montrer que, sur chacun de ces aspects, un progrès est possible, et dans un horizon temporel proche

L'analyse et les propositions portent sur **l'organisation administrative** elle-même, à tous les niveaux, mais aussi sur les **méthodes** et les **modes d'action**. Nous nous sommes intéressés à toute la panoplie des instruments et leviers existants, qu'il s'agisse de **systèmes d'information**, de **process décisionnels**, d'**évaluation environnementale**, des **documents de planifications**, de la **formation** des fonctionnaires ou de **l'information** des consommateurs. De même, la réflexion a porté sur l'ensemble de nos institutions (Parlement, Conseil économique, social et environnemental, autorités administratives et agences, collectivités territoriales...). Cette **approche systémique** a permis d'identifier les leviers de mobilisation à actionner et, parfois, à construire afin de mobiliser l'ensemble des acteurs autour d'orientations bien définies et partagées. Tous les secteurs de l'économie, les acteurs publics comme privés, la société civile organisée, toute la vie nationale et tous les citoyens sont concernés. Les circonstances obligent à une politique de la consommation qui soit en vecteur de la transition écologique.

Face aux décisions difficiles qui seront à prendre, seule une mobilisation de tout l'État et de l'ensemble de la société dans le cadre d'une gouvernance renouvelée, peut permettre d'éviter que l'écologie demeure, ou devienne plus encore, un argument de communication sans rapport ni avec la réalité des enjeux, ni avec celle des actions conduites, et donc alimente une désaffection des citoyens à l'égard du politique.

La présente note du Cercle résulte du travail conduit par dix-huit membres du Cercle, et sur lequel un ensemble d'experts a été consulté.

*Le Cercle de la réforme de l'État*



## SOMMAIRE

<b>INTRODUCTION.....</b>	<b>5</b>
<b>1. UN ÉCART GÉNÉRAL ENTRE ENGAGEMENTS ET RÉALISATIONS.....</b>	<b>6</b>
<b>1.1. UNE MULTIPLICITÉ D'ENGAGEMENTS ET D'OBJECTIFS... ..</b>	<b>6</b>
<b>1.2. UNE NON-ATTEINTE CONSTANTE DES OBJECTIFS.....</b>	<b>8</b>
<b>2. ADAPTER LES INSTITUTIONS ET INSTRUMENTS À LA PRISE EN COMPTE DES ENJEUX ÉCOLOGIQUES.....</b>	<b>11</b>
<b>2.1. CONSTRUIRE EN AMONT LA LÉGITIMITÉ DES ARBITRAGES EN MATIÈRE D'ENVIRONNEMENT.....</b>	<b>11</b>
2.1.1 Un fonctionnement générateur de malentendus et de conflits potentiels.....	12
2.1.2 Une inquiétude induite par la remise en cause diffuse de composantes importantes du droit de l'environnement.....	13
2.1.3 Mieux faire leur place à la représentation nationale, au Conseil Économique, Social et Environnemental, et aux instances consultatives pour construire la légitimité des arbitrages.....	17
<b>2.2. ORGANISER L'ÉTAT, ASSURER LA COHÉRENCE DES INSTITUTIONS PUBLIQUES.....</b>	<b>20</b>
2.2.1 Le niveau ministériel et la mise en œuvre des actions définies au niveau national.....	21
2.2.2 Les agences et autorités administratives indépendantes.....	25
2.2.3 Les collectivités territoriales.....	26
2.2.4 L'articulation entre les niveaux territorial et national.....	28
<b>2.3. ADAPTER ET MOBILISER LES INSTRUMENTS DE PILOTAGE BUDGETAIRE.....</b>	<b>30</b>
2.3.1 La mobilisation des moyens.....	30
2.3.2 Les instruments de pilotage.....	30
2.3.3 Une évolution de la LOLF.....	31
<b>2.4. SE DOTER DE SYSTÈMES D'INFORMATION ADAPTÉS.....</b>	<b>32</b>
2.4.1 De nouvelles avancées nécessaires sur les indicateurs.....	33
2.4.2 Construire un système d'information : l'exemple des dispositifs de mesure et d'information sur les émissions de gaz à effet de serre.....	34
2.4.3 Un fondement essentiel pour permettre aux ménages de se situer.....	35
<b>3. DES LEVIERS DE MOBILISATION DE L'ENSEMBLE DES ACTEURS À CONSTRUIRE ET ACTIONNER.....</b>	<b>35</b>
<b>3.1. METTRE EN MOUVEMENT L'ENSEMBLE DES ACTEURS PUBLICS.....</b>	<b>36</b>
3.1.1 Engager les organismes publics dans la voie de la Responsabilité sociétale et environnementale.....	36
3.1.2 Mieux former les dirigeants et acteurs publics aux enjeux écologiques.....	38
3.1.3 Mobiliser le levier de la commande publique.....	40

3.1.4	Systematiser l'évaluation environnementale dans les politiques publiques .....	42
3.1.4.1	Des évaluations environnementales sans réelle portée .....	42
3.1.4.2	Les outils et méthodologies à mettre en place .....	43
<b>3.2.</b>	<b>METTRE EN MOUVEMENT L'ENSEMBLE DU SECTEUR PRIVÉ, ACCOMPAGNER ET COORDONNER .....</b>	<b>43</b>
3.2.1	Les entreprises des principaux secteurs concernés .....	44
3.2.2	Affermir l'impulsion donnée par les institutions financières .....	44
3.2.2.1	Renforcer la transversalité de la gouvernance de proximité.....	46
3.2.2.2	Rechercher la pertinence des indicateurs publiés .....	47
<b>3.3.</b>	<b>UNE POLITIQUE DE LA CONSOMMATION AU SERVICE DE LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE .....</b>	<b>47</b>
3.3.1	Deux axes essentiels .....	48
3.3.1.1	Des produits et des modes de distribution plus compatibles avec les objectifs écologiques .....	48
3.3.1.2	L'orientation des choix des consommateurs .....	49
3.3.2	L'organisation et la gouvernance à mettre en place .....	49
3.3.2.1	Remédier à des faiblesses majeures dans l'organisation des concertations.....	49
3.3.2.2	L'organisation à mettre en place pour améliorer l'information des consommateurs .....	50
	<b>CONCLUSION ET LISTE DE PROPOSITIONS .....</b>	<b>53</b>

## INTRODUCTION

« Chacun a le droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé ».  
 « Toute personne a le devoir de prendre part à la préservation et à l'amélioration de l'environnement »

Ces principes à valeur constitutionnelle sont énoncés par les articles 1<sup>er</sup> et 2 de la Charte de l'environnement<sup>1</sup>.

Avant même les difficultés entraînées par les circonstances internationales actuelles, la COP 26 avait braqué les projecteurs sur la complexité et les limites d'une gouvernance internationale des enjeux écologiques. Celles-ci tiennent à des difficultés de fond. Par exemple, il est compréhensible que les différents pays dont la croissance démographique est extrêmement forte mettent la priorité sur les besoins alimentaires et énergétiques. Pour le moins, de longues années seront à l'évidence nécessaires avant qu'un cadre opérationnel stabilisé puisse être mis en place à cette échelle mondiale, alors que l'urgence de la mise en œuvre d'actions fortes s'est accrue. Quelles que soient les limites du cadre national, chaque État doit aujourd'hui donner l'impulsion nécessaire en adaptant sa gouvernance aux objectifs fixés – internationaux, européens et nationaux.

La crise du COVID 19 et ses conséquences pour l'économie, les évolutions climatiques, les alertes sur la biodiversité, appellent à une réflexion de fond quant à la place accordée en France aux enjeux écologiques dans l'action publique et à la gouvernance des politiques publiques.

Pour ces raisons, le Cercle de la Réforme de l'État a estimé indispensable de se saisir de cette question. La présente note ne prétend pas en épuiser les différentes dimensions. Il s'agit d'en fournir ici des exemples illustratifs et de tracer des axes pour l'action en vue d'une gouvernance efficace, adaptés à l'importance de ces enjeux.

Si l'on se place sur le long terme, des progrès considérables ont été réalisés dans de nombreux domaines. Après la création en 1971 du ministère en charge de l'environnement, un ensemble d'institutions dédiées à la prise en charge des enjeux écologiques ont été mises en place et ont vu leur positionnement se consolider progressivement. Une administration déconcentrée dédiée a été créée en 1991 (DIREN), le ministère étant devenu un ministère d'État en 2007 et cette solution a prévalu dans nombre des gouvernements qui se sont succédé depuis lors. Depuis l'impulsion donnée par le Grenelle de l'Environnement, des avancées notables ont été réalisées. Sur la période récente encore, d'autres, comme l'abandon programmé des énergies fossiles, sont intervenues qui auraient été encore inimaginables antérieurement. De nombreuses initiatives, au sein des administrations comme dans les collectivités territoriales. Mais il est vrai aussi que les problèmes ont changé de dimension, que des problèmes nouveaux sont apparus, que la perception des enjeux est devenue plus aigüe, et que le sentiment existe d'un décalage manifeste entre les objectifs et leur mise en œuvre (I), de l'inadaptation de la gouvernance au regard des enjeux (II), et de la capacité à construire des objectifs partagés permettant de mobiliser l'ensemble des citoyens et de la société (III).

L'analyse et les propositions qui suivent s'inscrivent dans le constat plus large du Cercle que l'organisation actuelle de l'État et sa gouvernance ne sont pas adaptées à l'émergence de problématiques nouvelles, aux mutations en cours de la société et de l'économie, et des transitions à impulser selon une vue d'ensemble, par la puissance publique, qu'il s'agisse de la transition numérique, de la transition démographique, ou, et c'est l'objet de la présente note, de la gouvernance de l'écologie.

---

<sup>1</sup> Sur l'article 7 de cette Charte, cf. *infra*.

## 1. UN ÉCART GÉNÉRAL ENTRE ENGAGEMENTS ET RÉALISATIONS

---

Depuis plusieurs décennies, la France a pris des engagements sur de nombreux objectifs environnementaux, dans des conventions internationales, dans le cadre des règlements européens, à l'occasion de la transposition des directives européennes, ou encore dans des plans nationaux, souvent inscrits dans la loi. La représentation nationale a approuvé, souvent à l'unanimité, ces engagements internationaux et les objectifs qui en découlent pour la France.

Or dans de très nombreux cas, ces objectifs n'ont pas été atteints et risquent de ne pas l'être dans un avenir proche ou même lointain : par exemple, les tendances mesurées scientifiquement en matière de perte de biodiversité s'éloignent toujours plus de l'objectif de stopper son érosion.

Ce constat questionne la capacité des autorités publiques à mobiliser les moyens pour atteindre les objectifs fixés et, indirectement, à retenir des objectifs pertinents, en conformité avec les finalités poursuivies. Il s'agit désormais de concevoir de façon urgente des mesures visant à prévenir les conséquences négatives de ces évolutions, et à s'y adapter, afin de rendre la société résiliente face à l'émergence de crises prévisibles dans un calendrier incertain, mais dont la survenance semble désormais se rapprocher. Face à cette urgence et au primat des contraintes économiques et sociales immédiates, se pose ainsi la question d'une gouvernance appropriée susceptible de placer les administrations publiques en capacité de conduire une telle transition, à un rythme suffisamment soutenu et dans un cadre démocratique adapté.

La notion même d'objectifs a changé de sens et de portée. Certains des objectifs ont visé à être suffisamment ambitieux pour être mobilisateurs, ce qui peut être compréhensible. D'autres qui étaient atteignables ne l'ont pas été faute d'une mise en œuvre appropriée. L'écart entre les objectifs et les résultats présente le risque de susciter des effets de déception préjudiciables pour la confiance des citoyens en la parole publique.

Adopter une vue d'ensemble, à la dimension des problèmes actuels, suppose de se resituer par rapport aux engagements pris et aux objectifs annoncés dans les différents domaines que recouvrent les problèmes actuels d'écologie, avant d'examiner dans quelle mesure cet écart appelle de façon urgente une recomposition systémique de nos processus de décision et d'action.

### 1.1 UNE MULTIPLICITÉ D'ENGAGEMENTS ET D'OBJECTIFS...

Dès la fin des années 1960, ces problèmes d'environnement ont conduit à inscrire dans l'agenda politico-administratif ces enjeux écologiques, ce qui a posé la question des arbitrages par rapport à d'autres politiques publiques.

À la fin du 20<sup>e</sup> siècle, la France a souscrit à de nombreux engagements internationaux en matière environnementale (conventions des Nations Unies dites de Rio) : Convention-cadre sur l'adaptation au changement climatique – CCNUCC - (1992) ; convention sur la diversité biologique - CDB - (1998) ; convention sur la lutte contre la désertification - CNULCD - (1998). Convention d'Aarhus sur l'accès au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement (1998).

La France est également partie au traité pour le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE 1992) qui énonce les engagements environnementaux de l'Union relatifs au climat, à la biodiversité, à la pollution, aux risques et aux déchets. Dans ce contexte, la France a pris des engagements en se fixant des objectifs nationaux, dans tous les grands domaines environnementaux.

Sans prétendre à l'exhaustivité, quelques objectifs fixés en matière d'environnement peuvent être rappelés :

- **Au plan le plus global**, les Objectifs de Développement Durable (ODD) adoptés en septembre 2015 par 193 pays aux Nations Unies fixent des objectifs à atteindre dans le cadre de l'Agenda 2030,

dans des domaines organisés autour de 17 enjeux qui ont déjà fait l'objet d'engagements internationaux, notamment dans le cadre des Objectifs pour le Millénaire du Développement adoptés en 2000.<sup>2</sup>

- **En matière de lutte contre le réchauffement climatique**, depuis la première conférence des parties (COP) en 1995, des objectifs ont été progressivement dégagés et l'Accord de Paris intervenu lors de la COP 21 organisée en 2015 dans le cadre de la Conférence des Nations-Unies sur les changements climatiques (CNUCC) fixe l'objectif, à l'échelle mondiale, de limiter l'élévation des températures à 2°, voire d'aller vers l'objectif d'une limitation à 1,5°C par rapport aux « niveaux préindustriels ». Quant à la COP 26 de 2021, elle rajoute la perte de biodiversité à la lutte contre le changement climatique, mentionne le méthane en sus du carbone et explicite l'arrêt à terme de l'usage des énergies fossiles.
- La loi de transition énergétique pour la croissance verte d'août 2015 définit une stratégie nationale bas-carbone (SNBC) quinquennale. L'actuel projet de révision de la SNBC conserve l'objectif de réduire les émissions de gaz à effet de serre (GES) de 40 % en 2030 par rapport à leur niveau en 1990, pour atteindre la neutralité carbone en 2050.
- **S'agissant de l'eau**, quatre grandes lois (1964, 1972, 2004 et 2006) ont progressivement mis en place une politique nationale de l'eau. La directive-cadre européenne sur l'eau (DCE) adoptée le 23 octobre 2000 a défini la notion de bon état écologique des masses d'eau et fixé les obligations des États membres pour le préserver et le restaurer au plus tard en 2027.

De plus, la directive Eaux Résiduaires Urbaines (DERU) (1992) a fixé des obligations de moyens en ce qui concerne la collecte et le traitement des effluents urbains des agglomérations de plus de 2000 Équivalents Habitants et la directive européenne 91/676/CEE dite « Nitrates » a pour objectif de réduire la pollution des eaux par les nitrates d'origine agricole, ces deux directives visant notamment à réduire l'apport excessif de nutriments aux milieux aquatiques. Dans les zones vulnérables aux nitrates, l'épandage d'azote provenant des effluents d'élevage est limité par la directive à 170 kilogrammes par hectare et par an. Cette deuxième directive fait partie de la liste des obligations réglementaires applicables au titre de la conditionnalité des aides de la PAC.

- **En matière de qualité de l'air**, la France a signé plusieurs accords internationaux imposant une réduction des émissions de polluants atmosphériques : la directive 2008/50/CE du Parlement européen et du Conseil du 21 mai 2008 (directive pour la qualité de l'air ambiant et un air pur pour l'Europe) fixe des valeurs limites de concentration dans l'air à ne pas dépasser par type de polluants<sup>3</sup>.
- **Sur l'utilisation efficace des ressources, la gestion des déchets et l'économie circulaire**, quatre directives [(UE) 2018/849, (UE) 2018/850, (UE) 2018/851, et (UE) 2018/852] comprennent des objectifs de recyclage (dont 65 % des déchets municipaux d'ici à 2035 et 70 % des déchets d'emballage d'ici à 2030) et un taux maximal de 10 % de mise en décharge des déchets municipaux d'ici 2035.

<sup>2</sup> Fiche ODD n° 1 - Pas de pauvreté ; n° 2 - Faim « Zéro » ; n° 3 - Bonne santé et bien-être ; n° 4 - Éducation de qualité ; n° 5 - Égalité entre les sexes ; n° 6 - Eau propre et assainissement ; n° 7 - Énergie propre et d'un coût abordable ; n° 8 - Travail décent et croissance économique ; n° 9 - Industrie, innovation et infrastructure ; n° 10 - Inégalités réduites ; n° 11 - Villes et communautés durables ; n° 12 - Consommation et production responsables ; n° 13 - Lutte contre les changements climatiques ; n° 14 - Vie aquatique ; n° 15 - Vie terrestre ; n° 16 - Paix, justice et institutions efficaces ; n° 17 - Partenariats pour la réalisation des objectifs.

<sup>3</sup> Cas unique : elle fait l'objet d'un contentieux sous astreinte pour non-respect de cette directive (voir ci-après).

- **En ce qui concerne la biodiversité**, la France s'est dotée de deux stratégies nationales pour la biodiversité (SNB 2004-2010 et 2011-2020). Le Plan biodiversité (2018) prévoyait notamment un objectif de « zéro artificialisation nette » (action 10). Cet objectif est désormais repris dans la loi portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de résilience face à ces effets. Les plans nationaux santé-environnement (PNSE) visent à développer une approche pluridisciplinaire santé-environnement et un 4<sup>e</sup> a été adopté pour la période 2021-2025.
- Pour les aires protégées, un objectif de 30 % d'aires terrestres et marines protégées d'ici 2022 a été fixé lors du 4<sup>e</sup> Conseil de Défense Écologique du 12 février 2020.
- À l'échelle internationale, le plan stratégique pour la diversité biologique élaboré lors de la COP 10 de Nagoya, en 2010, a conduit à la formulation de vingt objectifs à atteindre d'ici 2020, les « objectifs d'Aichi », destinés à être transposés dans des objectifs nationaux. Le Congrès mondial de l'Union internationale pour la conservation de la nature (UICN) initialement prévu pour 2020 et qui s'est tenu du 3 au 11 septembre 2021 à Marseille, devait constituer un événement important, de même que la quinzième réunion de la Conférence des Parties (COP 15) à la Convention sur la diversité biologique (CDB) qui s'est tenue du 11 au 15 octobre 2021 qui devait revenir sur la mise en œuvre et les résultats du Plan stratégique 2011-2020 pour la diversité biologique. Avec la Déclaration de Kunming, les États, dont la France se sont engagés à définir un cadre mondial efficace pour la biodiversité, qui doit être adopté lors des négociations à suivre en 2022.

**Or, à quelques exceptions près, on ne peut que constater un écart significatif entre les objectifs fixés et les engagements pris sur la scène internationale ou au plan national, pour certains depuis plus de vingt ans, voire plusieurs décennies, et les évolutions constatées.**

## 1.2 UNE NON-ATTEINTE CONSTANTE DES OBJECTIFS

Le dernier rapport sur l'état de l'environnement en France 2019 (publié tous les quatre ans depuis 1994 par le ministère de la Transition écologique), s'il mentionne quelques améliorations, pointe surtout une situation alarmante dans de nombreux domaines. Pour la première fois, ce bilan met en avant le concept de "limites planétaires" et montre que le pays les dépasse dans la majorité des cas, et tout particulièrement en matière de changement climatique et d'érosion des espèces. Qu'il s'agisse de la qualité de l'air, de la baisse des émissions de gaz à effet de serre, des impacts du réchauffement climatique, de la qualité des eaux souterraines, ou de la situation des écosystèmes terrestres, aquatiques et marins, de pollution des sols ou de risques technologiques... les efforts réalisés n'ont jusqu'ici pas suffi pour atteindre les résultats attendus. Même si cette situation n'est pas nouvelle et si les précédentes éditions de ce rapport ont régulièrement pointé une situation extrêmement préoccupante, ce rapport traduit une tendance à l'aggravation du décalage entre les objectifs et les résultats atteints.

**En matière de climat :** Dans son premier rapport annuel "Agir en cohérence avec les ambitions" (2019), le Haut conseil pour le climat a constaté que la France n'est pas sur la bonne trajectoire pour atteindre ses objectifs climatiques. Cette même instance pointe dans son rapport annuel 2020, la nécessité de « relancer la transition » et souligne que « les actions climatiques de la France ne sont pas à la hauteur des enjeux ni des objectifs qu'elle s'est donnés ».

De son côté, la formation d'Autorité environnementale du Commissariat Général de l'Environnement et du Développement Durable<sup>4</sup>, dans son rapport annuel 2019 élaboré avant la crise sanitaire, pointait par exemple

---

<sup>4</sup> Cette instance donne des avis, rendus publics, sur les évaluations des impacts des grands projets et programmes sur l'environnement et sur les mesures de gestion visant à éviter, atténuer ou compenser ces impacts, par exemple la décision d'un tracé d'autoroute, la construction d'une ligne TGV ou d'une ligne à haute tension, mais aussi d'un projet local, dès lors qu'il dépend du ministère de la Transition écologique et solidaire, et qu'il est soumis à étude d'impact.



que les projets de développement de terminaux aériens prévus pour 2020 ne prenaient pas en considération les « limites d'acceptabilité d'une telle croissance, que ce soit au regard des impacts sonores pour les riverains ou de l'augmentation des émissions de gaz à effet de serre induites »<sup>5</sup>.

Après s'être prononcé une première fois le 19 novembre 2020, le Conseil d'État, dans une décision du 1<sup>er</sup> juillet 2021, a reconnu l'insuffisance de la politique climatique pour atteindre les objectifs fixés de réductions des GES. Il a enjoint le gouvernement à adopter des mesures supplémentaires d'ici au 31 mars 2022<sup>6</sup>. Le Conseil d'État relève que si la France s'est engagée à réduire ses émissions de 40 % d'ici à 2030, elle a, au cours des dernières années, régulièrement dépassé les plafonds d'émissions qu'elle s'était fixés<sup>7</sup>.

**S'agissant de l'eau**, les objectifs en matière d'assainissement des agglomérations tels que prescrits par la Directive Eaux Résiduaires Urbaines (1992) n'ont été atteints (obligations de moyens en ce qui concerne la collecte et le traitement des effluents urbains des agglomérations de plus de 2000 Équivalents Habitants) qu'après deux condamnations de la France par la CJCE. En ce qui concerne la DCE, lors de la première échéance en 2015, la France était loin du compte avec des résultats variant selon les grands bassins hydrographiques. Tout laisse penser que les objectifs de bon état écologique ne seront pas atteints pour la dernière échéance prévue en 2027. À titre d'exemple, pour ce qui est du bassin Seine Normandie, le bilan dressé en 2019 montre une situation toujours loin des objectifs, avec une majorité des cours d'eau en état écologique moyen (43 %) et 14 % en état médiocre ou mauvais. La qualité de certaines masses d'eau s'est même dégradée, alors que le principe de non-dégradation figure dans la directive.

**En ce qui concerne la qualité de l'air**, la non-atteinte des objectifs fixés a été pointée par le Conseil d'État dans des décisions sans précédent concernant la pollution atmosphérique (CE, 10 juillet 2020, Pollution de l'air, et 4 août 2021, Association les Amis de la terre France et autres). En 2017, le Conseil d'État avait déjà enjoint l'État de prendre les mesures nécessaires pour ramener, dans 13 zones du territoire et dans le délai le plus court possible, les concentrations en particules fines et en dioxyde d'azote en dessous des valeurs limites fixées par la directive européenne de 2008. Dans sa décision du 10 juillet 2020, le Conseil d'État statuant au contentieux a considéré que « L'État ne peut être regardé comme ayant pris des mesures suffisantes propres à assurer l'exécution complète » de sa décision du 12 juillet 2017. Soulignant « l'importance qui s'attache au respect effectif des exigences découlant du droit de l'UE », « la gravité des conséquences du défaut partiel d'exécution en termes de santé publique et l'urgence particulière qui en découle », le Conseil d'État a prononcé contre l'État, à défaut pour lui de justifier de cette exécution complète dans un délai de six mois, une astreinte de 10 millions d'euros par semestre jusqu'à exécution de la décision du 12 juillet 2017.

**En matière de biodiversité**, là encore le constat est celui d'une accélération du rythme d'érosion de la biodiversité, voire d'une « sixième extinction de masse ». Le Plan biodiversité (2018) prévoyait notamment un objectif de « zéro artificialisation nette » (action 10) alors que la part des surfaces imperméabilisées en métropole est passée de 3,7% de la surface nationale totale en 1981 à 6,7% en 2018. Les mesures prises ces 20 dernières années n'ont pas permis d'infléchir la tendance à l'augmentation de l'artificialisation des terres et 10 000 à 30 000 hectares sont artificialisés chaque année.

<sup>5</sup> Ministère de la Transition écologique et Solidaire – Ae – MR Ae, Synthèse annuelle 2019, L'Ae et les MR Ae : une communauté d'autorités environnementales. [http://www.cgedd.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/200427\\_-\\_synthese\\_2019\\_ae\\_mrae\\_valide\\_illustrationsv\\_finale\\_cle03d986.pdf](http://www.cgedd.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/200427_-_synthese_2019_ae_mrae_valide_illustrationsv_finale_cle03d986.pdf)

<sup>6</sup> Arrêt n° 427301 du 1<sup>er</sup> juillet 2021, Commune de Grande Synthe, 1<sup>er</sup> juillet 2021.

<sup>7</sup> Il convient de souligner que dans les affaires Grande-Synthe et Affaire du Siècle, le Conseil d'État et le Tribunal Administratif de Paris ne se sont pas érigés en juges de l'opportunité des politiques climatiques, mais ont seulement pointé le fait que l'État ne respectait pas les lois et décrets qu'il avait lui-même rédigés (Loi LEC 2019, décrets PPE et SNBC 2020) pour fixer les objectifs à atteindre.

Dès 2020, le rapport final sur les résultats du Plan stratégique pour la diversité biologique (« objectifs d'Aichi ») a montré que sur les vingt objectifs fixés, seuls six ont été partiellement atteints<sup>8</sup>. Les ambitions affichées en la matière par la France et réaffirmées à l'occasion du Congrès de l'UICN ont été contredites au même moment avec la publication de projets d'arrêtés autorisant le recours à des méthodes de chasse dites « traditionnelles » fondées sur des techniques non conformes au droit européen et jugées illégales par le Conseil d'État. Dans la même perspective, on peut mentionner le Plan stratégique national de la politique agricole commune, actuellement soumis à consultation du public, et qui réduit les aides au maintien de l'agriculture biologique. Comme cela a été pointé par l'Autorité environnementale du CGEDD, ce Plan dessine une trajectoire qui n'est pas en cohérence avec le plan biodiversité, pas plus qu'avec la Stratégie nationale Bas Carbone ou la Directive Cadre sur l'Eau (DCE).

**Au plan global, il n'existe pas de tableau d'ensemble permettant aux décideurs publics, aux entreprises et aux citoyens, de repérer à tout instant où l'on se situe par rapport à chacun des objectifs qui ont été annoncés et par rapport à des trajectoires clairement définies. Les rapports sur l'état de l'environnement établis périodiquement et les projets de lois de finances devraient s'y référer.**

- 1. Établir un tableau d'ensemble permettant aux décideurs publics, aux entreprises et aux citoyens, de repérer à tout instant où l'on se situe par rapport à chacun des objectifs qui ont été annoncés et par rapport à des trajectoires clairement définies.

### *Conclusion de la première partie*

Ces éléments sont bien connus des spécialistes, et donnent régulièrement lieu à des alertes qui doivent être entendues. Leur récurrence doit en revanche conduire à considérer qu'ils doivent désormais être pris en compte dans leur ensemble, avec une vue systémique.

Il ne s'agit pas de sous-estimer l'extrême complexité des enjeux et l'ampleur des difficultés économiques et sociales qui expliquent les décalages qui viennent d'être soulignés par rapport aux objectifs fixés. Il ne s'agit pas non plus de prétendre dresser un état des lieux exhaustif.

Le souci de veiller au respect des objectifs ne doit pas conduire à mettre en place des instruments de mesure biaisés qui ne traduiraient pas la réalité<sup>9</sup>.

Une réflexion s'impose sur les objectifs, et sur les conditions et moyens de la réalisation conjointe de l'ensemble des objectifs.

En effet cette constance dans la poursuite des tendances passées et la non-exécution des engagements, ne permettant aucun rattrapage et conduisant même souvent à l'aggravation des problèmes d'environnement, rend la situation de moins en moins soutenable et expose de façon croissante de nombreux secteurs économiques à des oppositions, voire à des retournements de conjoncture et des évolutions structurelles irréversibles. L'écart entre les intentions et engagements, votés ou affichés, et les évolutions constatées porte atteinte à la cohésion de la société et à la crédibilité de l'action publique. Il contribue à alimenter les discours et postures critiques vis-à-vis du fonctionnement démocratique, de celui de l'État et au-delà de l'ensemble des autorités et institutions.

Dans un tel contexte, la crise de la COVID 19 a suscité de nombreuses réflexions et propositions quant au « monde d'après ». Paradoxalement, le risque existe que les bouleversements susceptibles d'en résulter, et

<sup>8</sup> Voir Secretariat of the Convention on Biological Diversity (2020). *Global Biodiversity Outlook 5*. Montreal.

<sup>9</sup> À titre d'exemple, il convient de veiller à la robustesse de l'instrument de mesure de l'atteinte de l'objectif de 10 % d'espaces en protection forte en matière d'aires protégées.

plus largement les évolutions économiques et géopolitiques en cours à terme, conduisent à reléguer au second plan les questions écologiques pourtant indissociables et urgentes. La transition écologique, pour avoir un effet à moyen ou long terme, nécessite d'inverser les tendances par une stratégie forte de changement et des actions rapides, selon un rythme et des modalités socialement justes et acceptables.

L'analyse du Cercle de la réforme de l'État est que l'efficacité des politiques publiques, problème transversal, est imputable certes à l'intensité des intérêts en cause, mais aussi au moins pour partie à des défauts de gouvernance et ceux-ci sont particulièrement manifestes dans le domaine de l'écologie. Les enjeux écologiques sont caractérisés par leur technicité et leur complexité, ils impliquent de nombreuses politiques publiques. L'atteinte des objectifs écologiques peut également nécessiter des arbitrages entre différents enjeux environnementaux. Enfin il convient de rappeler que, jusqu'à la création des directions régionales de l'environnement (DIREN) en 1991, la construction de l'organisation de l'État s'est faite historiquement selon des logiques sectorielles et de métiers. La création de structures transversales au service de l'environnement (Directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement - DREAL, Directions Départementales des Territoires - DDT, Agence de la transition écologique - ADEME) s'est systématiquement heurtée à ces logiques.

Si le défi que constitue la transition écologique nécessite une mobilisation de tous et toutes, l'État devrait incarner cette universalité et devrait la porter comme une priorité.

Conscient de la multiplicité et de la complexité des sujets à l'agenda, et sans prétendre à l'exhaustivité, le Cercle attire ainsi l'attention sur les points suivants pour la mise en place d'une gouvernance efficace de l'écologie. L'ordre public classique était centré sur la sécurité et la sûreté. Il s'est étendu aux questions économiques et sociales. L'écologie s'y invite, s'y impose même parfois. Elle suppose un ensemble d'initiatives publiques et privées, individuelles et collectives, mais aussi la construction d'un ordre public écologique. Et elle ne peut être correctement traitée sans une gouvernance appropriée.

Force est de constater que la dernière tentative de création du grand ministère du développement durable n'aura pas mis fin aux dysfonctionnements et insuffisances constatés, que le Cercle de la réforme de l'État se propose d'analyser.

Sur la base de ces constats, il est possible ensuite d'envisager un ensemble de pistes de solutions.

## **2. ADAPTER LES INSTITUTIONS ET INSTRUMENTS À LA PRISE EN COMPTE DES ENJEUX ÉCOLOGIQUES**

---

La cohérence de l'action publique dans le sens d'une meilleure prise en compte des enjeux écologiques implique de fédérer tous les acteurs, qu'ils soient publics ou privés, ce qui sera l'objet de la troisième partie.

Cependant, dans cette optique, des instruments adaptés et une rénovation de notre système d'action publique sont nécessaires afin de construire la légitimité et l'efficacité des arbitrages en faveur de la protection de l'environnement, intégrée à l'intérêt général dans sa globalité.

Une organisation institutionnelle est nécessaire : il s'agit au premier chef de construire en amont la légitimité des arbitrages en matière d'environnement.

### **2.1 CONSTRUIRE EN AMONT LA LÉGITIMITÉ DES ARBITRAGES EN MATIÈRE D'ENVIRONNEMENT**

Les faits sont là : le fonctionnement des arbitrages en matière d'environnement s'est effectué, au cours de la période récente, dans des conditions qui ne permettaient pas toujours la prise en compte des enjeux d'équité sociale, des impacts économiques et d'assurer pleinement la légitimité d'arbitrages qui engageaient

profondément l'avenir. Ils ont souvent été générateurs de malentendus, de conflits potentiels voire de crises et donnent souvent l'impression d'un cheminement chaotique.

À cet égard, des choix stratégiques, comme ceux en matière de transition énergétique, nécessitent de peser soigneusement les contre-effets potentiels, avec des jeux complexes de ricochets sur d'autres secteurs de l'économie, sur des enjeux d'équité sociale, en termes de réversibilité des choix et, en définitive, sur d'autres dimensions des équilibres environnementaux.

### **2.1.1 Un fonctionnement générateur de malentendus et de conflits potentiels**

Les réactions contrastées suscitées par les propositions issues de la Convention Citoyenne pour le Climat, mais aussi la crise des Gilets Jaunes, montrent la difficulté des inévitables arbitrages à opérer entre sauvegarde des emplois, croissance économique et urgence écologique. C'est pourquoi la question des conditions de construction de l'adhésion aux choix et orientation est cruciale et constitue un possible point d'achoppement. Cela passe par des mesures et un accompagnement permettant d'éviter de creuser les inégalités et d'anticiper les risques en termes de défiance, de tensions sociales et de fragilisation du consentement à l'impôt (bien pointés dans le dernier rapport du Haut Conseil pour le Climat - HCC).

Les enjeux de justice sociale doivent impérativement être intégrés aux réformes à mener. Le développement de la défiance à l'égard des institutions publiques est un fait, qu'il ne suffit pas de déplorer, mais qu'il faut prendre en compte, et à partir duquel il convient de repenser les conditions dans lesquelles les citoyens sont associés aux décisions en matière d'environnement.

De nombreuses procédures permettant d'associer les citoyens aux décisions publiques se sont développées et institutionnalisées en France à partir du milieu des années 1980, tout particulièrement dans le domaine de l'environnement. En raison notamment de la progression de l'abstentionnisme, s'est peu à peu diffusée l'idée de la nécessité de compléter la démocratie représentative par des formes de démocratie participative ou délibérative.

Différentes familles de méthodes existent et ont été expérimentées : la représentation des parties prenantes et de la société civile organisée au sein des institutions elles-mêmes (Conseil Economique, Social et Environnemental...) ou d'instances de concertation pérennes (Conseil national de l'alimentation, Conseil national des déchets, Conseil National de la Transition écologique, etc.) ; les phases de consultation du grand public, sans restriction à la participation (ex. : débats organisés sous l'égide de Commission nationale du Débat Public, Grand débat national de 2018); ou le format dit des mini-publics (ex. : convention citoyenne pour le climat).

Notre bloc de constitutionnalité s'est enrichi en 2005 d'une Charte de l'environnement dont l'article 7 dispose que « *Toute personne a le droit, dans les conditions et les limites définies par la loi, d'accéder aux informations relatives à l'environnement détenues par les autorités publiques et de participer à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement* ». Ce texte a nécessité un important travail en vue de la mise en conformité de notre droit par rapport à cet engagement constitutionnel. Sa traduction opérationnelle reste incomplète et devrait être renforcée (par exemple, quant à la définition des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement).

Par exemple, un point majeur est de définir dans des conditions objectives les décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement et donc devant donner lieu à participation du public à leur élaboration.

Si la CNDP a bien dans ses missions de veiller au respect de ce droit pour l'élaboration des projets, plans et programmes ayant un impact sur l'environnement dans les conditions définies par le code de l'environnement, elle ne peut s'autosaisir. Il en résulte une absence de garantie que toutes les décisions

publiques ayant une incidence significative sur l'environnement donnent bien lieu à une possibilité de participation publique.

Cela vaut aussi bien sur les projets de textes réglementaires ayant une incidence sur l'environnement soumis à une consultation du public par voie électronique, que pour les projets, plans et programmes pour lesquels une saisine obligatoire est prévue, mais peut ne pas être effective.

Ce rôle devrait logiquement être confié à la CNDP.

- 2. Traduire dans les faits l'article 7 de la Charte de l'environnement en confiant à la CNDP la mission de vérifier la bonne application du principe de participation du public à l'élaboration des décisions publiques en matière d'environnement, et le cas échéant d'initier une consultation du public quand elle fait défaut.

### **2.1.2 Une inquiétude induite par la remise en cause diffuse de composantes importantes du droit de l'environnement**

Un certain nombre d'acteurs et d'observateurs alertent sur ce qui constitue pour eux un mouvement de régression du droit de l'environnement et du système français de concertation et de participation du public aux décisions ayant une incidence sur l'environnement.

Le souci, en lui-même compréhensible, de simplifier le droit notamment pour les acteurs économiques a en effet conduit à une succession de réformes, qui semble s'accélérer et peut donner l'impression à de nombreux citoyens d'un décalage accru entre des objectifs toujours plus ambitieux et cette évolution des instruments d'action et de participation :

**Réformes successives en matière d'installations classées pour la protection de l'environnement** : la nomenclature ICPE (Installations Classées pour la Protection de l'Environnement) a fait depuis une douzaine d'années l'objet de très nombreuses modifications successives dans le même sens : à savoir passer des ICPE du régime de l'autorisation à celui de l'enregistrement sans étude d'impact ni enquête publique.

#### **Prérogatives et droit de dérogations accordés aux préfets :**

- Aux termes de la circulaire du 2 avril 2013 relative à « l'interprétation facilitatrice des normes » adressée aux Préfets : « *À l'exception des normes touchant à la sécurité, il vous est désormais demandé de veiller personnellement à ce que vos services utilisent toutes les marges de manœuvre autorisées par les textes et en délivrent une interprétation facilitatrice pour simplifier et accélérer la mise en œuvre des projets publics ou privés* ». Or, comme semble le faire la circulaire, au risque de paraître vider de sa portée le vote de la représentation nationale, le souci de l'application des textes ne signifie pas en avoir une interprétation facilitatrice.
- L'article 2 de la loi pour un État au service d'une « société de confiance » (dite loi Essoc) du 10 août 2018, donne au préfet la possibilité de décider que les modifications ou les extensions d'activités, installations, ouvrages ou travaux ne soient pas soumises à évaluation environnementale ;
- Le décret du 8 avril 2020 a autorisé les préfets à déroger à toute une série de normes principalement environnementales, faisant suite à un décret de 2017 qui expérimentait cette mesure dans deux régions — les Pays de la Loire et la Bourgogne-Franche-Comté — ainsi que dans dix-sept départements pour une durée de deux ans.

### **En matière de participation du public à l'élaboration des décisions ayant une incidence sur l'environnement et d'accès à la justice en matière d'environnement :**

- D'une manière générale, on note une évolution dans le rôle dévolu aux procédures de participation, de plus en plus considérées comme devant principalement faciliter la réalisation des projets<sup>10</sup>.
- Toutes ces réformes procèdent d'un contresens, inspiré par l'idée selon laquelle il serait possible de gagner du temps à chaque étape de longues procédures, en perdant de vue que le temps de la participation du public a au contraire vocation à en faire gagner globalement sur l'ensemble de la durée d'un projet.
- Le nombre d'enquêtes publiques a été réduit de façon drastique ces 15 dernières années. La tentation existe de supprimer l'enquête publique et la conclusion motivée sur laquelle elle débouche, en la remplaçant par une forme de consultation en ligne pourtant loin de comporter les mêmes garanties en termes de participation<sup>11</sup>, alors qu'une autre orientation pourrait être de poursuivre la modernisation déjà engagée de cette procédure.
- Le décret ASAP du 31 juillet 2020 rehausse les seuils rendant obligatoire une saisine de la Commission nationale du débat public (CNDP)<sup>12</sup>. Celle-ci a relevé la "régression du droit à l'information et à la participation du public" que constitue ce texte, 45 % des projets qui lui sont soumis étant impactés. Le même décret laisse aux Préfets le choix de recourir à une participation du public par voie électronique (PPVE) en lieu et place de l'enquête publique pour les projets non soumis à évaluation environnementale et nécessitant une autorisation environnementale pouvant créer ainsi une distorsion du droit des citoyens à participer selon les territoires<sup>13</sup>.
- Les dispositions de l'article 80 de la loi ELAN<sup>14</sup> ont complexifié l'accès à la justice pour les associations, notamment en créant pour elles des conditions d'ancienneté et en réduisant le délai de recours après achèvement d'une construction.

**En matière d'évaluation environnementale :** la France a fait l'objet de plusieurs mises en demeure de la part de la Commission européenne, en raison d'une persistance dans l'insuffisante transposition des directives en matière d'évaluation environnementale<sup>15</sup>. Cette situation, et la complexification qui résulte des

<sup>10</sup> L'article 106 de la loi du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques autorise le gouvernement à prendre par ordonnance dans un délai d'un n des mesures visant (1) à accélérer l'instruction des projets et à favoriser leur réalisation (2) à modifier pour les simplifier les règles applicables en matière d'évaluation des projets, plans et programmes, (3) à réformer les procédures en matière d'information et de participation du public à l'élaboration des projets. On peut également mentionner le dispositif des « Sites industriels clés en main »

<sup>11</sup> Les articles 56 et 57 de la loi ESSOC créent une expérimentation visant à remplacer l'enquête publique par une simple consultation en ligne lorsqu'un projet soumis à une autorisation environnementale a donné lieu à une concertation préalable sous l'égide d'un garant.

<sup>12</sup> Article 2 du décret. Ils passent, par exemple, de 300 millions d'euros à 460 millions d'euros pour les équipements culturels, sportifs, scientifiques ou touristiques. Les seuils à partir desquels les projets doivent être rendus publics par le maître d'ouvrage sont également rehaussés. Les programmes opérationnels de coopération territoriale européenne du Fonds européen de développement régional ne sont plus soumis à une saisine obligatoire.

<sup>13</sup> La Compagnie Nationale des Commissaires Enquêteurs s'est d'ailleurs largement mobilisée pour faire échec à l'article 25 du projet de loi ASAP prévoyant ces dispositions.

<https://www.cnce.fr/documentation/telecharger/5014>; <https://www.cnce.fr/documentation/telecharger/5565>

<sup>14</sup> Loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique.

<sup>15</sup> Dans sa dernière mise en demeure, le 18 février 2021, la Commission interroge l'objectivité des autorités chargées du cas par cas. La loi n° 2019-1147 du 8 novembre 2019 relative à l'énergie et au climat a remis en cause le principe général posé par la loi no 2010-788 du 12 juillet 2010, dite « loi Grenelle 2 », de confier à une même autorité environnementale la compétence pour rendre les avis et arrêter les décisions de cas par cas. L'article 31 de la loi relative

textes qui se sont succédé au fil du temps concernant l'exercice de la fonction « Autorité environnementale »<sup>16</sup>, est préjudiciable et pose un problème de crédibilité alors que la France, en 1976, avait pourtant été pionnière en la matière<sup>17</sup>.

Le souci, légitime, de simplifier les procédures, afin notamment de faciliter la réalisation de certains projets, nécessite en lui-même un diagnostic d'ensemble et une réflexion de fond associant l'ensemble des parties prenantes. L'accumulation de réformes ponctuelles suscitant les inquiétudes, y compris de la part des acteurs publics en charge d'organiser la participation du public, doit alerter quant au risque que surviennent des contestations telles que celles dont ont fait l'objet de nombreux projets ces dernières années (Sivens, Notre-Dame-des-Landes, Triangle de Gonesse...). Surtout, comme l'a souligné un rapport récent du CGEDD, la durée des procédures n'est pas la cause déterminante des délais de mise en œuvre des projets<sup>18</sup>.

Un paradoxe est que les projets favorables à l'environnement comme en matière d'énergie renouvelable, sont soumis à des procédures qui en ralentissent très fortement la réalisation et multiplient les sources de contentieux alors que les procédures peuvent se trouver allégées pour des projets allant en sens contraire. La difficulté est réelle et il faut examiner l'équilibre entre les procédures, et la capacité à discerner au bon moment la plus-value environnementale des projets qui doit conduire à accélérer certains d'entre eux.

### **Une complexification importante des règles et de la répartition des compétences résultant de ces réformes successives**

Cette complexification aboutit à un manque de lisibilité d'ensemble quant au droit applicable pour nos concitoyens, peu susceptible de favoriser leur participation à l'élaboration des décisions.

Le besoin est de plus en plus fort d'une vision d'ensemble et d'un bilan quant aux conséquences de l'accumulation de ces textes du point de vue de la prise en compte des enjeux environnementaux. Les réseaux sociaux ont paradoxalement conduit à « relativiser » les constats objectifs. Il y a donc un besoin fort de disposer d'informations fiables pour cette vision d'ensemble.

---

à l'énergie et au climat confie désormais cet examen, uniquement pour les projets, à une autorité spécifiquement créée à cette fin.

<sup>16</sup> Notamment :

- La réduction du périmètre de l'évaluation environnementale par le décret n° 2018-435 du 4 juin 2018 modifiant des catégories de projets, plans et programmes relevant de l'évaluation environnementale et par le Décret n° 2018-239 du 3 avril 2018 relatif à l'adaptation en Guyane des règles applicables à l'évaluation environnementale des projets, plans et programmes susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement.
- Le retrait à l'autorité environnementale par la loi relative à l'énergie et au climat de la compétence de déterminer si une évaluation environnementale est nécessaire pour les projets qui sont soumis au « cas par cas » à cette obligation.

La diminution par le décret ASAP du délai dont dispose l'Autorité environnementale nationale pour rendre son avis. Dans son avis du 24 février portant sur le projet de décret, cette autorité a pourtant rappelé que les projets en question présentent « le plus souvent des enjeux importants ou sensibles ». Alors qu'elle connaît une augmentation significative de son activité depuis plusieurs années sans évolution correspondante de ces moyens, cette situation risque de conduire à une absence d'avis rendus dans le temps imparti qui ne fera que fragiliser les projets eux-mêmes.

<sup>17</sup> Loi relative à la protection de la nature qui en 1976 crée l'obligation d'étude d'impact sur l'environnement.

<sup>18</sup> Ainsi « les principaux facteurs d'allongement tiennent aux difficultés de financement des projets et au processus de décision politique ». CGEDD, Modernisation de la participation du public et des procédures environnementales relative à l'autorisation des projets et l'approbation des plans-programmes, Rapport n° 013721-01, octobre 2021, p. 11.

Une recomposition de cet ensemble de procédures et d'institutions, et plus globalement du fonctionnement démocratique en ce domaine, s'impose et doit être conçue dans une approche systémique. Les crises, sanitaires ou autres, ne sont de nature à justifier que des exceptions temporaires.

Le signal envoyé aux acteurs à travers ces différents textes paraît difficilement compatible avec la nécessaire impulsion à donner dans le sens de la transition écologique. Le rôle de l'État devrait être d'accompagner l'ensemble des acteurs et de les mobiliser autour d'objectifs communs, clairs et stables, en rappelant chaque fois que nécessaire les droits et obligations de chacun. Déroger durablement au droit de l'environnement peut donner l'illusion à certains secteurs de pouvoir échapper durablement à des contraintes physiques, qui se traduiront pourtant inéluctablement par des contraintes économiques du fait de la raréfaction des ressources et des coûts externes environnementaux croissants. Il convient également de s'assurer que toutes les infractions sont effectivement constatées et poursuivies.

Bien sûr, de nombreux sujets sont de nature conflictuelle, mais l'absence de résolution de ces conflits ne fait que les aggraver et les rendre plus coûteux plus tard, alors que les exprimer est le meilleur moyen de trouver les solutions pour les surmonter. Les mécanismes institutionnels doivent permettre de faire s'exprimer les opinions divergentes et d'arbitrer en pleine connaissance de cause entre les préoccupations et intérêts en présence.

Plusieurs rapports d'initiatives diverses ont dressé des éléments de bilan, sans qu'ils soient toujours rendus publics, comme le bilan de la réforme des procédures d'information et de participation du public issue des ordonnances de 2016, dressé par le CGEDD à la suite d'une lettre de mission de 2019. Ces différentes réflexions pourraient utilement être mises en commun et donner lieu à une réflexion approfondie, notamment quant aux objectifs et résultats des dispositions adoptées à des fins de simplification.

Dans cette réflexion, une attention particulière devrait être accordée à l'accès du public, y compris les populations vulnérables, touchées par l'illectronisme ou en situation de handicap.

L'information quant à l'existence d'un droit à participer à l'élaboration aux décisions en matière d'environnement, et quant aux modalités permettant d'exercer ce droit, nécessite d'être améliorée. Il existe aujourd'hui une pluralité de sources d'information, qui nuit à la compréhension du public et partant, à l'exercice effectif du droit à participer. Cette addition de sites internet fournissant des informations de différentes natures, ne permet pas une vision globale sur les consultations en cours, ni de suivre la vie des projets et des décisions publiques sur la durée.

- 3. Rendre public le rapport établi en 2020 par le CGEDD à la suite de la lettre de mission de 2019 sur le bilan des ordonnances de 2016 relatives à la participation du public.
- 4. Établir un bilan des effets en termes de prise en compte de l'environnement, et en termes d'accès effectif à l'information et à la participation pour le public, des réformes successives en matière de participation du public et en matière d'évaluation environnementale.
- 5. Sur la base de ce bilan, réexaminer selon une approche globale et systémique, dans le cadre d'une démarche ouverte au public et associant l'ensemble des acteurs concernés, la pertinence des différentes modifications intervenues.
- 6. Mettre en place un système d'information complet permettant d'accéder à l'ensemble des consultations du public en matière d'environnement, quelle qu'en soit la nature, et de suivre les étapes du processus de décision.



La construction de la transparence et de la légitimité des arbitrages constitue un enjeu central, qui nécessite de mobiliser pleinement et de concert toutes les institutions et de les réformer, au besoin, en conséquence. À cet effet, il convient de repenser la gouvernance d'ensemble des enjeux écologiques et celle des politiques publiques menées en ce domaine, afin qu'elle soit mieux adaptée à la spécificité de ces enjeux, et de façon à mieux coordonner les efforts en la matière.

### **2.1.3 Mieux faire leur place à la représentation nationale, au Conseil Économique, Social et Environnemental, et aux instances consultatives pour construire la légitimité des arbitrages**

Cette question se pose d'autant plus dans une situation où les niveaux de décisions sont devenus si complexes, qu'ils rendent difficile la compréhension par les citoyens des responsabilités des différents décideurs (ce qui peut contribuer à expliquer que les taux d'abstention sont allés croissant dans la période récente).

À l'Assemblée nationale comme au Sénat, une des commissions permanentes est en charge du développement durable et de l'aménagement du territoire. Cette commission a été créée en 2009 à l'Assemblée nationale et en 2011 au Sénat à partir d'une ancienne commission qui a été scindée en deux<sup>19</sup>. Rappelons que, sauf lorsqu'une commission spéciale est constituée<sup>20</sup>, tout projet ou proposition de loi est envoyé pour examen devant une commission permanente, qui en débat ; depuis la réforme constitutionnelle de juillet 2008, c'est le texte adopté par la commission saisie qui est discuté en séance publique.

Plusieurs réformes visant à revaloriser le rôle du Parlement au sein des institutions ont été menées. La difficulté est, dans une large mesure, consubstantielle à la Constitution de la Vème République.

La réforme du non-cumul des mandats intervenue en 2014 et appliquée pour la première fois sous cette législature a infléchi sensiblement le statut du Parlement dans l'ordonnement institutionnel en modifiant les rapports de force avec le pouvoir exécutif, mais aussi en reconfigurant son rôle et ses pouvoirs en général. Tout en constituant à certains égards une avancée, cette réforme a eu pour contre-effet de distendre le lien entre les parlementaires, les élus locaux et en définitive les citoyens. « Cet état de fait rend plus complexes la prise en considération des retours de terrain et le travail pédagogique d'explication des lois votées »<sup>21</sup>. Afin de tirer les conséquences de ces évolutions, une analyse approfondie et une série de propositions ont été formulées dans le cadre d'une mission d'information transpartisane chargée d'examiner le rôle du Parlement dans le suivi de la concrétisation des lois. Les analyses qui suivent et qui ne nécessitent pas de réforme constitutionnelle s'inspirent notamment de ce rapport.

**Conforter le Parlement dans son rôle d'élaboration de la loi en matière d'environnement :** la faiblesse du Parlement peut aussi résulter de la pratique des textes. Même si, dans certains cas, le contexte pouvait le justifier, le recours de plus en plus fréquent aux ordonnances, celui quasi systématique à la procédure

<sup>19</sup> A l'Assemblée nationale depuis le 1<sup>er</sup> juillet 2009, la commission des affaires économiques et celle du développement durable et de l'aménagement du territoire succèdent à la commission des affaires économiques, de l'environnement et du territoire depuis le 1<sup>er</sup> juillet 2009. Au Sénat, l'ancienne commission de l'Économie, du développement durable et de l'aménagement du territoire a été scindée en deux nouvelles commissions (la commission des affaires économiques et la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable) par la résolution du 19 décembre 2011 portant modification du Règlement du Sénat.

<sup>20</sup> La constitution d'une commission spéciale pour l'examen d'un projet ou d'une proposition de loi peut être demandée par le Gouvernement (elle est alors de droit), par le président d'une commission permanente, par un président de groupe ou par quinze députés au moins.

<sup>21</sup> Cécile Untermaier (Présidente), Jean-Noël Barrot et Laurent Saint-Martin (Rapporteurs), *Rapport d'information sur la concrétisation des lois*, Assemblée nationale, n° 3227, 21 juillet 2020.

accélérée, ainsi qu'une interprétation parfois restrictive du droit d'amendement, ont pu donner dans ces domaines le sentiment d'une marginalisation de la représentation nationale. L'absence d'articulation des travaux de la Convention Citoyenne pour le Climat avec le Parlement dès la conception de cette expérience, a pu accentuer ce sentiment, en donnant l'impression que les parlementaires étaient au second rang dans d'élaboration de la loi et la représentation des citoyens.

- 7. N'utiliser qu'avec parcimonie la procédure accélérée pour les lois en matière d'environnement exigeant un consensus suffisamment large et qui doit s'inscrire dans la durée.
- 8. Assurer dans le mode de fonctionnement des assemblées les conditions d'un véritable suivi et d'une discussion régulière :
  - presque tous les engagements de la France étant de rang législatif, le Parlement, par exemple l'OPECST, pourrait exercer une mission permanente de surveillance du respect de ces engagements.
  - Organiser une discussion sur la base des informations contenues dans le Budget vert<sup>22</sup>, par exemple à l'occasion de l'examen des projets de loi de Finances.
  - Dans cette perspective, joindre au PLF le tableau de bord suggéré dans la proposition 1 ci-dessus.
  - Confier à la Commission du DD le soin de faire rapport, dans le cadre de l'examen du PLF, sur l'atteinte des objectifs environnementaux.

**Renforcer le Parlement dans son rôle de suivi de l'application des lois en matière d'environnement et d'évaluation des politiques publiques environnementales** : conformément à la Charte de l'environnement, une consultation du public est prévue sur les textes réglementaires d'application des lois, ayant un impact sur l'environnement depuis 2009 (*cf. supra*).

- 9. Prévoir une consultation des commissions compétentes sur les projets de décrets d'application des lois ayant un impact sur l'environnement.

**Renforcer le Parlement dans son rôle en matière d'évaluation des politiques publiques environnementales** :

Afin de permettre aux parlementaires de jouer effectivement leur rôle d'évaluateur, en lien avec les autres institutions (CESE, CNEN...), les instances consultatives compétentes en matière d'environnement et avec les citoyens plusieurs propositions ont été formulées dans un rapport d'information en 2018<sup>23</sup> :

- étendre les études d'impact aux projets d'ordonnance, aux propositions de loi inscrites à l'ordre du jour et aux amendements substantiels, et compléter le contenu des études d'impact prévues pour les projets de loi d'habilitation
- prévoir des débats en commission ou en séance publique consacrés à l'examen des études d'impact.

<sup>22</sup> Cf *infra*.

<sup>23</sup> Pierre Morel-à-L'Huissier, Valérie Petit, *Rapport d'information sur l'évaluation des dispositifs d'évaluation des politiques publiques*, n° 771, Assemblée nationale, 15 mars 2018.

Ces recommandations sont très convergentes avec celles qui ont été formulées par le Cercle lui-même dans sa note de septembre 2021<sup>24</sup> où il préconise l'inclusion de clauses évaluatives dans les lois les plus importantes, lorsqu'elles définissent des politiques, des programmes ou de nouvelles modalités de l'action publique. Le développement des clauses évaluatives permettrait ainsi de renforcer les fonctions qu'assigne la Constitution au Parlement qui, aux termes de l'article 24 de la Constitution tel qu'il résulte de la révision du 23 juillet 2008, « vote la loi », « contrôle l'action du Gouvernement », mais aussi « évalue les politiques publiques ».

Ces recommandations trouvent particulièrement à s'appliquer en matière d'environnement.

### **Veiller à articuler démocratie participative et démocratie représentative**

L'écologie est un domaine si complexe, et la société actuelle est elle-même si diverse, qu'une démocratie participative peut être un élément important à la fois de connaissance des difficultés potentielles, de préparation des arbitrages et de mobilisation des citoyens. Cependant, ni la démocratie représentative, ni la démocratie participative, ne gagnent à ce qu'on les oppose.

Il convient de penser leur articulation pour toute nouvelle expérience du type Convention Citoyenne pour le Climat (CCC).

Dans la mesure même où la démocratie participative et/ou délibérative ont certainement une place à trouver, il faut organiser l'articulation entre ces deux formes de la vie démocratique. Cette articulation est à penser non seulement avec les assemblées, mais aussi avec d'autres institutions et instances œuvrant dans le domaine de l'environnement.

### **Au-delà de la représentation nationale, le CESE a vocation à permettre la représentation de la société civile organisée.**

Le CESE a pour mission principale d'éclairer par des avis, rapports et études, les choix économiques, sociaux et environnementaux du Gouvernement et du Parlement. Plusieurs réformes sont intervenues ces 15 dernières années. Les modalités d'exercice de ses missions ont été modernisées<sup>25</sup> et une possibilité de saisine citoyenne a été mise en place par loi constitutionnelle du 23 juillet 2008. C'est à ce moment-là que la représentation de l'environnement a été intégrée à sa composition, en écho aux recommandations du Grenelle de l'environnement.

Cette réforme n'a pas permis de répondre à la principale difficulté du CESE, qui semble « moins tenir à son organisation qu'à l'absence de suites données à ses avis et à la faible diffusion de ses travaux »<sup>26</sup>. Rappelons que l'autosaisine représente la plus forte part des travaux du CESE (79,2% en 2019) alors que les saisines facultatives de la part du Gouvernement ou du Parlement sont rares.

La loi organique du 15 janvier 2021 a renforcé les missions du CESE et lui en a confié de nouvelles, en particulier en faisant du CESE le « carrefour des consultations publiques ». Il pourra désormais organiser

<sup>24</sup> Cercle de la Réforme de l'État, *Focus sur les clauses évaluatives. Les clauses évaluatives : un outil législatif pour l'évaluation de l'action publique*, 30 septembre 2021.

<sup>25</sup> Avant même de participer à l'organisation de la Convention citoyenne pour le climat, le CESE avait déjà pris plusieurs initiatives en faveur de la participation citoyenne, avec la création d'une plateforme consultative permettant de contribuer aux propositions présentées par le CESE, l'association de panels citoyens à l'élaboration de certains avis, ou encore la mise en place d'un comité de veille des pétitions qui alimente les sujets dont se saisit le CESE et la labellisation de plateformes de pétitions.

<sup>26</sup> Rapport fait par Erwan Balanant au nom de la commission des lois sur le projet de loi organique relatif au CESE (n° 3184), Assemblée nationale, septembre 2020, p. 10.

des conventions citoyennes sur le modèle de la CCC en tirant au sort des citoyens pour organiser une consultation sur un sujet relevant de sa compétence. Par ailleurs, le cadre de la saisine citoyenne a été revu, et la composition du CESE également, avec la suppression des personnalités qualifiées et la réduction du nombre de membres d'un quart.

Il convient donc à présent de prendre appui sur le CESE ainsi repensé, pour lui donner un plus grand rôle dans le débat démocratique en matière d'écologie, en bonne articulation avec les compétences, expertises et missions des autres institutions existantes.

Certaines propositions formulées récemment dans le rapport Bernasconi de février 2022 vont dans ce sens, en préconisant par exemple de donner au Parlement et au Gouvernement la possibilité de déclencher un grand exercice délibératif d'envergure nationale et d'une durée de plusieurs mois, dont l'organisation et la supervision seraient confiées au CESE et à la CNDP<sup>27</sup>.

Ce même rapport considère que « les dispositifs de démocratie participative ou délibérative peuvent contribuer à résoudre la grave crise démocratique dans laquelle sont prises les démocraties occidentales, en particulier la France », et dont témoignent les niveaux élevés d'abstentionnisme et de défiance à l'égard du système représentatif.

Les parlementaires qui peuvent déjà saisir le CESE pour avis, devraient pouvoir lui demander d'organiser de consultations citoyennes en amont de l'examen d'un projet ou d'une proposition de loi.

En tout état de cause, pour que les mesures environnementales, qui mettent en cause profondément des modes de vie, soient acceptées, il faut veiller à des processus démocratiques et à leur suivi.

## **2.2 ORGANISER L'ÉTAT, ASSURER LA COHÉRENCE DES INSTITUTIONS PUBLIQUES<sup>28</sup>**

La crise sanitaire est survenue dans un contexte marqué par la multiplicité des chantiers et réformes en cours (projet de réforme constitutionnelle, loi « 3DS » adoptée le 21 janvier 2022, missions confiées à de nouvelles institutions telles que le Conseil de Défense écologique et le Haut Conseil pour le Climat...).

Les modes de prise en charge de l'urgence écologique dans le système politico-administratif nécessitent d'être profondément repensés.

Ce parti pris de l'intégration des enjeux environnementaux a permis de réelles avancées dans un contexte où la prise de conscience du caractère incontournable du changement climatique et de l'érosion de la biodiversité, parmi d'autres enjeux, se développait et semblait appelé à ne plus être mis en cause. La démarche empruntée dans le cadre du Grenelle de l'environnement a permis une mobilisation générale de tous et toutes qui a été largement saluée, ouvrant des perspectives et des attentes. Le Grenelle de l'environnement visait à engager la mobilisation de l'ensemble des acteurs dans ce qui a été appelé « la gouvernance à cinq » (État, élus locaux, syndicats de salariés, organisations d'employeurs, associations de

---

<sup>27</sup> Sur les sujets relatifs aux questions de société ou à la politique économique, sociale ou environnementale de la nation. Ce cycle délibératif d'action publique donnerait lieu à une restitution supervisée par la CNDP transformée en Haute Autorité de la participation citoyenne, et le mandat serait donné au CESE d'organiser en parallèle deux exercices délibératifs : d'une part, les représentants des corps intermédiaires siégeant ordinairement au CESE travailleraient sur le sujet lors d'une session extraordinaire ; d'autre part, une convention citoyenne formée de citoyens tirés au sort travaillerait en format délibératif. Voir le rapport de Patrick Bernasconi, *Rétablir la confiance des Français dans la vie démocratique. 50 propositions pour un tournant délibératif de la démocratie française*, Rapport au Premier ministre, février 2022.

<sup>28</sup> Le Cercle a choisi délibérément de se limiter aux institutions françaises sans parler du rôle de la Commission européenne ni du Parlement européen.

protection de l'environnement). Les questions environnementales semblaient alors devoir se diffuser, et devenir incontournables, voire centrales, dans l'administration publique. Des progrès indéniables ont été accomplis, parfois impulsés par l'Union européenne et/ou l'Organisation des Nations unies, ce qui a permis la structuration progressive et la consolidation d'instances transversales, d'institutions, de processus et de procédures.

Cependant, à la suite de la crise économique et financière de 2007-2009 et à partir de 2011 ce pari de la mobilisation et de l'intégration a en fait rencontré des limites, qui sont aujourd'hui exacerbées.

L'impulsion politique a parfois manqué, mais les conditions d'élaboration et de mise en œuvre des plans nationaux nécessitant la collaboration entre institutions font aussi apparaître une difficulté à faire vivre la transversalité de l'action publique.

### **2.2.1 Le niveau ministériel et la mise en œuvre des actions définies au niveau national**

*Pour ce qui concerne l'organisation gouvernementale*

Dès la naissance il y a bientôt 50 ans du ministère de l'Environnement, qualifié par Robert Poujade de ministère de l'Impossible, les titulaires de ce portefeuille ont de façon constante fait état d'une forme « d'impuissance publique ». Le constat de faiblesse structurelle de ce ministère a conduit à partir de 2007 au choix d'une réorganisation de l'administration en charge de l'environnement, avec la création en 2007 d'un « Grand ministère » et, en 2010, dans le cadre de la Réorganisation de l'Administration territoriale de l'État, des DREAL.

Le « Grand ministère » créé en 2007 a été construit par agrégation des services antérieurs de plusieurs ministères. Sa mise en place constituait une étape méritoire pour une approche plus globale et plus cohérente et un ministère plus puissant. Un retour d'expérience de plus de 10 ans démontre qu'il ne peut jouer pleinement son rôle que s'il pèse dans les arbitrages gouvernementaux et que si le ministre qui assume cette responsabilité est en mesure d'assurer effectivement la cohérence de toutes les politiques dont il est responsable.

Une autre difficulté originelle tient à l'articulation entre son Secrétariat général, qui notamment gère et anime les services déconcentrés et coordonne les directions d'administration centrale et le Commissariat général au développement durable (CGDD), chargé de l'intégration de l'environnement dans les politiques publiques (à commencer par celles du ministère). Ainsi, le déséquilibre, dès la création du ministère fusionné, entre un Secrétariat général chargé de coordonner l'utilisation de tous les moyens du ministère y compris dans des domaines autres que l'écologie, et le Commissariat général au développement durable, sans programme budgétaire propre, a inévitablement confronté l'ambition écologique à une érosion budgétaire continue, voire à une reverticalisation de certaines politiques (installations classées pour la protection de l'environnement<sup>29</sup> et transports, notamment).

Le fonctionnement du CGDD avec les directions verticales du ministère est parfois voisin du fonctionnement entre ministères. La dynamique de transversalité indispensable pour que fonctionne le pari fait en 2007, et qui existait au départ, n'a jamais prévalu de façon durable.

Pour ce qui concerne le fonctionnement interministériel, différentes formules ont été testées : conseil interministériel pour le développement durable, Conférence environnementale ; Conseil de défense écologique, dont le CGDD assure le secrétariat...

---

<sup>29</sup> Au point que la plupart des arbitrages rendus en matière d'évaluation environnementale ont été portés, au cours des dernières années, par les responsables de l'inspection des installations classées.

Cependant la dynamique de transversalité indispensable pour que fonctionne le pari fait en 2007, et qui existait au départ, n'a jamais prévalu de façon durable. La démarche régulière d'approches prospectives du Conseil Général de l'Environnement et du Développement Durable<sup>30</sup> et son organisation en sections spécialisées et son ancrage territorial constituent un point de force transversal qui n'est évidemment pas suffisant à lui seul.

Le rôle du CGDD demeure cependant limité il est intermédiaire entre un service de stratégie et d'études et une direction métier. Même s'il est intervenu pendant la période récente dans un nombre croissant de domaines, y compris la consommation (cf. infra), son intervention pour éclairer les politiques publiques et favoriser leur coordination n'est pas assurée, compte tenu à la fois de son champ de compétences et des moyens humains dont il dispose. Pourtant, à côté de la stratégie à très long terme qui relève davantage de France Stratégie, une place essentielle, compte tenu de la nature même de la transition écologique, doit revenir à la cohérence de la stratégie à horizon de 5 – 10 ans. Cette fonction suppose aussi de pouvoir intervenir en amont de la préparation des textes législatifs et des principaux textes réglementaires relevant des différents ministères, pour assurer la prise en compte dès ce stade des préoccupations de transition écologique.

La transversalité suppose aussi des échanges de responsables et d'agents entre le CGDD et le MTE et les autres ministères, échanges qui devraient pouvoir se réaliser de manière fluide dans les deux sens, ce que des considérations de statut et de rémunérations rendent aujourd'hui trop difficile.

Une reconnaissance du rôle transversal du Commissariat Général au Développement Durable pour l'ensemble des politiques du ministère et la nécessité de lui redonner du poids dans les arbitrages, internes et externes, ainsi qu'un pilotage transversal des obligations environnementales, notamment par des rendez-vous réguliers (au minimum une année sur deux), permettraient d'aligner les feuilles de route des différentes politiques publiques dans le cadre de discussions interministérielles approfondies et viser à réduire les écarts par rapport aux objectifs.

Elle suppose aussi qu'un lien particulier existe entre le CGDD et le premier ministre et son cabinet. Le fait que le Commissaire Général soit simultanément nommé délégué interministériel ne suffit pas à régler la question.

### **En outre la pratique des plans sectoriels mériterait de fortes améliorations.**

Il existe de nombreux plans et stratégies nationales, qui abordent séparément différents types d'enjeux liés à l'environnement : SNB, Plan national Santé Environnement, Plan EcoPhyto, PNA, PNSE...

À titre d'exemple, l'existence d'un **Plan national Santé Environnement (PNSE)** peut constituer un élément très important de gouvernance et d'impulsion conjointes sur les sujets de santé et d'environnement. Le 4<sup>e</sup> plan (PNSE 4) s'inscrit dans la continuité de la dynamique lancée en 2004 avec le premier PNSE. Ces quatre plans successifs ont permis l'émergence de la prise en compte de la santé environnementale par les pouvoirs publics.

- **En termes de timing**, une déconnexion existe entre le plan national et les plans régionaux. Les ARS n'ont pas de consignes spécifiques sur leur déclinaison régionale. Leur absence contribue à expliquer qu'il n'existe à ce jour aucune déclinaison régionale du PNSE 4 (2021-2025). Elles ne pourront donc pas être avant 2023 alors que le plan qui se termine en 2025.

---

<sup>30</sup> Voir à cet égard le rapport Prospective 2040 – 2060 des transports et des mobilités : 20 ans pour réussir collectivement les déplacements de demain » (8 volumes dont 6 thématiques), co-écrit avec France Stratégie, février 2022.

- Il n'y a **pas de pilote au niveau national**. Les objectifs sont de nature qualitative<sup>31</sup> et sans précision ni sur les résultats attendus ni sur le timing. Ils ne sont pas conçus en réelle gestion de projet.
- Il manque également **un volet financier national et régional**. Certaines ARS ont déployé des budgets importants pour sa déclinaison et ces actions, d'autres n'ont pas dégagé de budget.
- **Les actions ne sont pas mutualisées entre les régions**, ce que contribue à expliquer l'absence de pilote au niveau national, et d'outil permettant de mutualiser les actions exemplaires. Une perte d'énergie importante qu'un simple outil en ligne permettrait de résoudre.
- **La formation des personnels de santé, pour laquelle le niveau régional est essentiel**, reste depuis 2004 un point de faiblesse majeur. En effet, ni la formation initiale, ni la formation continue n'intègrent l'éco conception des soins, la réduction des impacts sanitaires liés au changement climatique, l'empreinte carbone, l'analyse du cycle de vie des dispositifs médicaux et des médicaments, la prévention de l'exposition aux perturbateurs endocriniens, nano particules, champs électromagnétiques ... La faiblesse est aussi nette en ce qui concerne la formation des directeurs et agents des collectivités sur la thématique santé environnement.

Ces dysfonctionnements se retrouvent dans de nombreux exercices de planification (sylviculture, nitrates...). De façon générale, la création d'un plan devrait s'accompagner des moyens de son pilotage et de son suivi. Pour le bon usage des moyens publics, si un plan est indispensable notamment pour respecter des obligations internationales, il devrait être doté de moyens proportionnés.

Outre les problèmes d'articulation qui peuvent exister entre les différents plans se pose la question de leur **déclinaison au plan régional et local**.

Trop de mesures, soit ne sont pas mises en place, soit n'ont pas permis d'atteindre les objectifs fixés. Or **on ne dispose pas à ce jour d'une évaluation**. Une revue globale de l'ensemble de ces programmes et un bilan de leurs impacts environnementaux sont aujourd'hui indispensables pour construire l'avenir.

Les plans et stratégies nationales liés aux enjeux environnementaux doivent faire l'objet d'un bilan d'ensemble en vue d'une meilleure coordination des actions et d'un accompagnement et d'un suivi renforcés qui font aujourd'hui largement défaut pour nombre d'entre eux. Il n'existe pas à ce jour de consolidation / regroupement de ces différents points.

**La transversalité au niveau national** serait à analyser, de manière approfondie, par thèmes. De manière sommaire, un certain nombre de constats peuvent être dressés.

Elle semble ainsi **quasi inexistante sur les questions sociales**, traitées complètement en dehors des préoccupations écologiques. Un échec comme celui de la taxe carbone s'explique par le fait que les répercussions sociales de la mesure n'avaient pas été prises en compte ni même perçues. De même la situation des ménages en zones peu denses n'a pas été suffisamment analysée.

---

<sup>31</sup> Le quatrième plan (2021-2025) intègre quatre objectifs et une vingtaine d'actions :

- S'informer, se former, et informer sur l'état de mon environnement,
- Réduire les expositions environnementales,
- Démultiplier les actions concrètes menées par les collectivités dans les territoires
- Mieux connaître les expositions les effets de l'environnement sur la santé.

La prise en compte des répercussions sociales de la transition écologique ne doit envisagée seulement par le biais de la politique écologique elle-même, par exemple par des primes accordées au coup par coup sur tel ou tel sujet, mais dans la structure même des politiques sociales et des masses financières considérables (budget de l'État et sécurité sociale, collectivités territoriales) qu'elles mettent en enjeu.

**Les questions agricoles font l'objet d'un bras de fer constant** entre ministre en charge de la transition écologique et ministre en charge de l'agriculture et de l'alimentation. Le degré de transversalité varie selon les périodes considérées, mais sur l'essentiel des sujets, le modèle agricole s'éloigne d'un avenir écologique durable. L'absence d'arbitrage au niveau national permettant de concilier agriculture et écologie, par ailleurs difficile à rendre, et qui le sera encore davantage avec les tensions internationales à l'Est de l'Europe, ou les conditions dans lesquels ils se prennent, met en grande difficulté les services déconcentrés (DRAAF, DREAL, DDT) qui n'ont pas de cadrage clair sur le plan national, voire sont soumis à des injonctions paradoxales. Des expérimentations très prometteuses de circuits courts et d'agriculture urbaine sont mises en œuvre dans certaines métropoles, soutenues au plan local par les services déconcentrés de l'État mais leur impact est limité.

**Les questions énergétiques relèvent en principe du MTE, mais compte tenu des difficultés financières d'EDF** elles sont traitées en bonne part à Bercy, donc en dehors du ministère. Le photovoltaïque est assez emblématique d'objectifs discordants entre les deux ministères (agriculture et écologie) (objectif de limitation de l'artificialisation des sols et objectif de développement du photovoltaïque y compris au sol). La prise en compte de l'environnement dans les politiques publiques relève au premier chef d'un Premier ministre, puisque lui seul, ou le chef de l'État peuvent arbitrer les divergences logiques et légitimes entre les politiques.

Il est bien entendu crucial que les enjeux économiques liés à l'énergie et à l'alimentation soient pleinement portés. La crise sanitaire et la guerre en Ukraine rappellent en outre l'enjeu de sécurisation des approvisionnements. Néanmoins, que ce soit pour la taxe carbone, les prix de l'énergie ou le modèle agricole, les enjeux environnementaux et sociaux restent encore largement sous-estimés.

Ceci renvoie donc à la compétence environnementale des responsables, politiques comme administratifs (voir § 3.1.2) et à la transparence des arbitrages rendus.

**L'économie circulaire** est pour partie un nouveau secteur, mais suppose aussi une conception et des actions transversales.

- 10. Revisiter le rôle du CGDD à l'intérieur du Ministère de la Transition écologique et au plan interministériel de manière à ce qu'il puisse assurer la stratégie à 5-10 ans, et faire intégrer la dimension de la transition écologique dès le stade amont de la préparation des textes législatifs et des principaux textes réglementaires.
- 11. Pour assurer la transversalité de la prise en compte de la i écologique et permettre notamment une mobilité vers le CGDD et le MTE, revoir les situations statutaires et indemnitaires qui la limitent.
- 12. Mettre en place et stabiliser un rendez-vous régulier permettant d'aligner les feuilles de route ministérielles dans le cadre de discussions interministérielles approfondies, afin d'assurer la mise en cohérence des actions engagées au service d'objectifs communs. Idéalement la périodicité devrait être annuelle ou une fois tous les deux ans, compte tenu de la lourdeur du processus.



- 13. Dans le même esprit, produire un bilan d'ensemble des avancées et de l'évolution des risques environnementaux dans les différents domaines en vue d'une meilleure coordination.

### 2.2.2 Les agences et autorités administratives indépendantes

Agences et autorités indépendantes ont pris une importance croissante dans l'organisation générale de l'État. Comme cela a été souligné par le Cercle, le paysage complexe qui en résulte fait l'objet de critiques et de débats récurrents<sup>32</sup>. Depuis une douzaine d'années, une suite de remodelages a rationalisé et remodelé ce type d'institutions.

Ces constats valent dans le domaine de l'environnement, avec des agences dont la compétence technique est reconnue (Agences de l'eau, ADEME ; Autorité environnementale, Commission Nationale du Débat Public...), dont certaines ont été regroupées (cas de l'OFB). D'autres ont été récemment créées (Haut Conseil pour le Climat) et les propositions visant à améliorer la prise en compte de l'environnement en créant de nouvelles institutions sont régulièrement formulées (citons par exemple l'idée d'un Défenseur de l'environnement, sur le modèle ou au sein du Défenseur des droits).

En matière d'environnement comme dans de nombreux autres domaines, agences et autorités apparaissent comme un point fort dans l'ensemble de l'État par rapport aux difficultés de nombre de services déconcentrés ou d'administrations centrales. Leur spécialisation et leur autonomie posent cependant la question de la communication entre ces institutions et l'articulation de leurs activités entre elles et avec le CGDD pour contribuer à une action d'ensemble. L'existence d'un dialogue stratégique revêt donc une importance particulière, de même que le renforcement de l'évaluation de ces institutions. Le CGDD devrait nécessairement jouer un rôle majeur pour pouvoir exercer sa fonction à sa véritable dimension.

*« L'idée d'un grand soir de réunification de l'État est illusoire »* et il convient de ne pas céder à *« la tentation permanente de changer les structures alors que l'essentiel est d'agir sur les comportements et leurs déterminants »*<sup>33</sup>. C'est un chantier d'adaptation et d'anticipation qui doit être ouvert, du fait même de l'importance des agences et autorités indépendantes en matière d'environnement et de leurs potentialités pour contribuer à un État en capacité d'affronter les enjeux.

Les recommandations formulées par le Cercle dans sa note consacrée aux agences et autorités indépendantes s'appliquent pleinement au domaine de l'environnement :

*« Les objectifs doivent être de réarmer l'État pour ce « temps des crises » que seront vraisemblablement les prochaines années ; de disposer d'institutions fortes dotées de pouvoirs forts, capables d'assurer l'effectivité du droit ; de constituer des lieux de confiance pour contribuer à restaurer le lien entre l'État et les citoyens ; des lieux d'expertise auxquels puissent faire appel les décideurs au plan national pour mieux assurer la qualité de la décision publique dans les situations complexes, et les responsables locaux pour être aidés dans la mise en œuvre opérationnelle ; d'organismes gestionnaires de services publics disposant des règles de gestion et des leviers d'action permettant d'atteindre les performances multiformes qu'attendent citoyens et pouvoirs publics »*<sup>34</sup>.

Pour y parvenir, un examen méthodique de la situation des agences et autorités indépendantes gagnerait à être mené. Qu'elles aient ou non le statut d'AAI, il est absolument nécessaire que des autorités non soumises au contrôle de l'exécutif (mais obligées de rendre compte périodiquement au Parlement, par exemple) puissent exercer leur rôle sans interférences de l'exécutif ou d'intérêts particuliers dans l'accomplissement de leurs missions fixées par la loi. Il ne s'agit pas de changer ces institutions très importantes et dont les

<sup>32</sup> Cercle de la Réforme de l'État, *Agences, autorités indépendantes : quelle place, quelles réformes ?* Août 2021,

<sup>33</sup> Cercle de la Réforme de l'État, *Agences, autorités indépendantes... note citée*, p.4.

<sup>34</sup> Cercle de la Réforme de l'État, *Agences, autorités indépendantes... note citée.*, p. 5.

mérites sont reconnus, mais de veiller à respecter ce qu'elles sont et leur indépendance. Les objectifs pourraient être en revanche qu'elles constituent un véritable réseau de régulation et de favoriser la cohérence de leurs actions. Aux États-Unis, le Président a ainsi adressé après son installation à 12 agences fédérales un texte leur fixant des objectifs généraux (en l'espèce, au bénéfice des consommateurs mais la formule est transposable à l'environnement). Cette formule d'orientations transversales et stratégiques, dégagées pour un ensemble d'organismes, montre la possibilité d'instruments nouveaux et respectueux de l'indépendance des agences.

Un enjeu majeur est à la fois le maintien ou la reconstitution d'une expertise d'État et d'une capacité stratégique dans l'État mobilisant au mieux cette capacité d'expertise. Trois actions principales peuvent être menées.

- 14. Renforcer la coopération et l'intercommunication entre agences et autorités indépendantes pour assurer la transversalité.
- 15. Créer les conditions d'un véritable dialogue stratégique, dont l'animation pourrait revenir au CGDD, et formuler des orientations transversales et stratégiques adressées à l'ensemble des agences et autorités indépendantes dans le même esprit.
- 16. Assurer en accompagnement une politique RH adaptée.

### 2.2.3 Les collectivités territoriales

Si l'État est par principe, et notamment du fait de ses engagements internationaux, le premier sujet de droit compétent pour la régulation de la transition écologique, celle-ci implique la mobilisation des acteurs territoriaux. Après avoir longtemps relevé du domaine de l'État, l'environnement est devenu une compétence des collectivités territoriales où celles-ci jouent un rôle très important. Il convient de leur donner les moyens de prendre toute leur part dans la transition écologique et dans sa gouvernance. Les collectivités territoriales et les intercommunalités disposent en effet d'une capacité d'entraînement de tous les acteurs d'un territoire, avec les outils juridiques mis à leur disposition, mais aussi du fait de leur capacité à faire vivre un dialogue permanent avec les acteurs publics et privés (habitants, entreprises, chambres de commerces, d'artisanat, d'agriculture, syndicats, associations, etc.). Les contrats de transition écologique sont venus compléter d'autres outils (agendas 21 locaux, contrats de ruralité, contrats de villes moyennes, etc.)

Les collectivités territoriales ont une position centrale en matière d'aménagement, notamment à travers les documents de planification et d'urbanisme. Il s'agit bien entendu **des Schémas Régionaux d'Aménagement, de Développement Durable et d'Égalité des Territoires (SRADDET)**, introduit en 2015 par la loi NOTRe qui place la Région, dont les compétences ont été renforcées, à la tête de son élaboration. Ce nouveau schéma a vocation à simplifier les politiques sectorielles en intégrant des schémas régionaux préexistants (SRCE, SRCAE, SRIT, SRI, PRPGD). Il s'agit également des **SCOT** sur des périmètres intermédiaires cohérents et des PLUI-PLU au niveau local dont le rôle intégrateur s'affirme alors même que les outils d'aménagement pilotés par l'État (Directive territoriale d'aménagement par exemple) sont en voie de disparition.

La loi du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets, dite « climat et résilience » a clairement confirmé l'empreinte des collectivités sur l'aménagement et par là même le rôle des acteurs locaux dans la transition écologique. En effet celle-ci, dans le cadre des dispositions organisant la lutte contre l'artificialisation des sols avec l'objectif ambitieux, après quelques étapes intermédiaires (division par deux dans les 10 prochaines années du rythme d'artificialisation), d'une

atteinte en 2050 du « ZAN » (zéro artificialisation nette), a prévu que les SRADDET fixent les objectifs régionaux de moyen et de long termes -dont la territorialisation infra régionale de l'objectif - sur la base de propositions formulées dans les SCOT. En retour les principes retenus pour faire évoluer le SRADDET (fin 2023) seront transposés aux SCOT en 2026 et enfin aux PLUI ou PLU en 2027.

Les collectivités territoriales jouent également un rôle de premier plan pour l'information et la participation des habitants à l'élaboration des décisions ayant une incidence sur l'environnement.

Au-delà, de nombreuses collectivités qui gèrent la plupart des équipements présents sur les territoires (bâtiments publics, équipements sportifs...) ou exercent des compétences engageant des enjeux forts en termes de transition écologique (cycle de l'eau, éclairage public, enlèvement des déchets ménagers...) sont proactives dans la transition écologique et les démarches se développent même si les agendas 21 locaux ne se sont pas encore généralisés. La notion de chef de filât s'est développée et permet d'organiser la coopération entre acteurs sur certains enjeux écologiques clés (énergie climat par exemple). Enfin, de multiples expérimentations et plans globaux sont portées par les collectivités comme les projets liés à la mise en place des ZFE dans la plupart des métropoles.

Dans la même perspective, les contrats de relance et de transition écologique (CRTE) ont vocation à regrouper l'ensemble des contrats signés entre l'État et les collectivités, comme les contrats de ville, mais aussi les programmes des différents ministères, et leurs partenaires, ou les contrats de transitions écologiques.

Les instruments mis à disposition des collectivités territoriales ont donc été revus afin de leur donner un caractère plus intégrateur, dépassant le cloisonnement sectoriel. Des difficultés subsistent cependant pour ce qui concerne les SRADDET, leurs objectifs et leur suivi.

- Le législateur a conféré une dimension prescriptive aux SRADDET en les rendant opposables à certains autres documents. Cependant cette dimension prescriptive ne s'est pas révélée opératoire.
- La première génération de SRADDET montre que les régions n'ont pas saisi l'opportunité des SRADDET pour rehausser leurs ambitions en matière environnementale. Ce constat ressort particulièrement en matière de biodiversité, si l'on compare les dispositions prévues par les SRADDET au contenu des précédents Schémas Régionaux de Cohérence écologique
- Des méthodologies restent à inventer en termes d'indicateurs et d'objectifs.
- La question de la cohérence entre SRADDET « frontaliers » se pose, comme, plus généralement, la question de savoir ce qui garantit que l'addition des SRADDET produit une stratégie commune ou à tout le moins cohérente d'aménagement du territoire. Il importe que le dispositif de suivi et d'accompagnement des SRADDET dans leur ensemble soit renforcé dans cette perspective afin que leur contribution à l'atteinte des objectifs en matière d'environnement puisse être facilitée et documentée.
- A l'échelle régionale, un accompagnement de proximité des acteurs locaux, notamment des élus et des porteurs de documents d'urbanisme, est indispensable pour décliner localement le schéma.

**Les projets de territoires construits par les collectivités territoriales** butent sur de nombreux obstacles. La volonté de spécialisation et la suppression pour certaines d'entre elles de la clause de compétence générale, ne permettent pas toujours aux collectivités territoriales de contribuer à la construction de projets de territoires résilients. S'y ajoute le fait que les collectivités ne peuvent plus s'appuyer sur les capacités d'ingénierie publique des services déconcentrés de l'État.

Les moyens financiers accordés aux actions ne sont pas toujours pérennes, ce qui peut freiner les ambitions et la capacité à se projeter sur le moyen terme. Le développement économique, le logement et l'emploi constituent toujours des enjeux sur lesquels les acteurs locaux sont plus immédiatement attendus et donc tendent à se mobiliser plus facilement.

Les pouvoirs de police en matière environnementale sont principalement des polices centralisées. Plusieurs dossiers récents (pesticides, OGM, etc.) ont amené des maires à exprimer le souhait d'être en capacité de prendre des mesures plus strictes que celles qui s'appliquent à l'ensemble du territoire.

La multiplication des plans ne permet pas d'avoir une vision de développement global d'un territoire, les PLUi sont encore trop rares et côtoient les PLH, les PDU, les SCOT, les SAGE...sans parler des PLUi intégrateurs qui le sont encore plus et, tout cela sans que l'articulation entre les intentions et les règlements soit lisible et cohérente. Les transferts de compétences des communes aux EPCI ne sont pas achevés (urbanisme notamment) et engendrent encore aujourd'hui une complexité dans la prise de décision.

Au total, des efforts importants restent donc à accomplir. L'implication des collectivités territoriales en faveur de la protection de l'environnement doit être résolument encouragée et facilitée.

- 17. Mettre en place un dispositif de suivi et d'accompagnement des SRADDET dans leur ensemble et une méthodologie commune de suivi des objectifs.
- 18. Veiller à ce que la gouvernance des SRADDET soit organisée de manière à ce que les acteurs locaux disposent d'accompagnements suffisants.
- 19. Former les élus et les agents territoriaux à la participation et à l'environnement<sup>35</sup>.

#### 2.2.4 L'articulation entre les niveaux territorial et national

**Au niveau déconcentré**, la réorganisation du système politico-administratif local issue de la RGPP et de la RéATE a constitué une première étape dans le sens d'une approche plus transversale.

En matière de santé, le « Ségur de la santé » (2022) a permis une avancée en renforçant le rôle des ARS et en leur confiant le pilotage de la santé environnementale à l'échelle de la région.

Ces réformes sont cependant intervenues dans le contexte d'une quadruple difficulté :

- Le parti a été choisi de dissocier dans l'organisation administrative les champs de compétence des régions et celles des départements et de déconnecter dans beaucoup de secteurs les administrations centrales et les services départementaux, donc la conception d'un côté et la perception des réalités concrètes de la mise en œuvre des politiques d'autre part.
- Elles se sont accompagnées d'un laminage continu des effectifs des directions départementales dites interministérielles, et de certaines directions régionales, sans remise en cause du périmètre d'intervention de l'État (à quelques rares exceptions près),
- Elles sont survenues dans un contexte d'appauvrissement de la capacité d'expertise technique des administrations de l'État,

---

<sup>35</sup> Cf. *infra*.

- Il en a résulté également un affaiblissement des moyens de contrôle. Les réformes successives de l'administration territoriale depuis lors n'ont pas reconstitué de capacité de contrôle. Pour nombre d'experts, le risque n'est pas nul de nouveaux accidents de type Lubrizol.

Un saut qualitatif reste donc à franchir en termes de pilotage et de coordination, facteur clé pour que les acteurs publics soient en position de faciliter et d'accompagner la mobilisation à toutes les échelles territoriales. L'érosion des moyens des services de l'État, sans arbitrages en amont, les confronte à des injonctions contradictoires, voire à une fragilisation lourde et peut-être irréversible de certains pans de l'action publique, tout particulièrement en matière d'environnement.

Malgré le Grenelle de l'environnement, la mise en œuvre de certains dispositifs (ex. : programme national pour l'alimentation (PNA) et plan national santé environnement (PNSE)... mais les exemples sont multiples) montre que le fonctionnement des administrations publiques en charge des enjeux touchant à l'environnement reste **encore marqué par une logique sectorielle**, en lien avec les secteurs qui constituent leurs interlocuteurs habituels (mondes agricoles, mondes de la santé, etc.). Beaucoup reste à faire pour améliorer l'imbrication et la coordination entre acteurs publics. L'absence de dispositif de pilotage transversal et de suivi réduit l'opérationnalité de ces bonnes intentions.

Les Agences de l'eau ne sont pas investies d'une mission sur la transition énergétique et écologique de secteurs importants, comme celui de la santé, alors que les établissements sanitaires, sociaux et médico-sociaux emploient près de deux millions de collaborateurs et soignent plus de 18 millions de patients par an. Leur financement et leur expertise seraient, à l'évidence, utiles.

Les mêmes difficultés se retrouvent quand il s'agit de décliner ces plans au niveau régional ou local. Les outils et leviers permettant d'atteindre les objectifs, dans le cadre d'un portage et d'un suivi crédibles, font très souvent défaut. Ces plans et les mesures qu'ils comprennent sont bien souvent reconduits, avec les mêmes objectifs, sans qu'un suivi et un processus sérieux d'évaluation permettent une meilleure adéquation entre moyens et objectifs. La loi 3DS a fait du préfet le délégué territorial de l'ADEME de même que celui de l'office français de la biodiversité (OFB) et qu'il va désormais présider le CA des agences de l'eau. L'objectif est une rationalisation, mais l'essentiel est bien la transformation de l'approche de chacune des entités et la capacité de coopération, plus qu'une modification d'un rapport hiérarchique. La **séparation entre les fonctions de conception et de mise en œuvre constitue** l'une des explications majeures de l'absence de mise en œuvre des politiques publiques et des programmes nationaux qui leur sont associés. Par exemple, le CGDD n'a pas de compétences et d'instruments d'animation et même de dialogue avec les acteurs locaux. Les attributions nouvelles confiées aux préfets, notamment d'être les délégués territoriaux de l'ADEME pour l'ensemble de ses fonctions, peuvent présenter le risque de contre-effets, sur la collaboration indispensable de l'Ademe avec les collectivités territoriales et sur le poids relatif des préoccupations environnementales par exemple pour l'attribution des aides (France Relance). La mise en œuvre nécessitera un suivi afin de s'assurer qu'elles servent à l'intégration de la préoccupation de transition écologique dans les différentes politiques relevant de la compétence des préfets, et qu'elles s'accompagnent d'une fluidité d'information et de fonctionnement entre l'échelon central et les préfets.

On ne peut pas faire l'économie de redéfinir et relancer **une stratégie d'aménagement du territoire**, qui dépasse une politique d'accompagnement *a minima*. La réorientation de certaines activités, l'abandon de certains projets exigent en effet que soit pilotée à l'échelle nationale une politique d'aménagement du territoire qui ne peut se limiter à l'addition de stratégies nationales et régionales, inégalement convaincantes et non coordonnées. De même que l'État ne peut pas se défausser sur un cadre international, il ne peut pas renvoyer aux acteurs locaux sa responsabilité en matière d'environnement. Il n'est pas toujours possible de trouver des « solutions locales » permettant de prendre en charge de façon satisfaisante les enjeux écologiques, selon les configurations des relations entre acteurs et élus locaux.

La connaissance technique telle qu'elle est répartie entre plusieurs organismes et institutions semble indispensable et doit être préservée. **C'est une animation d'ensemble au service d'orientations partagées qui fait aujourd'hui défaut.** Les nécessaires transformations ne peuvent être portées au niveau du seul ministère de la transition écologique et nécessitent une impulsion d'ensemble : un cap commun doit être défini afin d'agir de concert. Ce cap pourrait être l'objet du texte d'émanation présidentielle évoqué précédemment<sup>36</sup>.

Certes, les questions d'organisation ne règlent pas tout, et les réformes de structure ne doivent pas dispenser d'une réflexion et d'actions de fond. Néanmoins il est aujourd'hui crucial de traduire l'importance des enjeux écologiques dans l'organisation de l'État et de l'ensemble des administrations publiques que ce soit en centrale ou à l'échelon local, et dans celle des collectivités territoriales dans le sens d'une plus grande coordination et d'une plus grande cohérence des actions.

## 2.3 ADAPTER ET MOBILISER LES INSTRUMENTS DE PILOTAGE BUDGETAIRE

### 2.3.1 La mobilisation des moyens

Un autre problème majeur est la mobilisation des moyens. Par exemple, pour le logement et les transports, les besoins de financements publics sont considérables<sup>37</sup>.

Financer la transition et la résilience écologiques exige des moyens considérables et il faut pour ce faire un cadre macro-budgétaire adapté. Cela pourrait faire l'objet d'une loi de programmation pluriannuelle, quelles que soient les limites bien connues des engagements pris par les pouvoirs publics dans les lois de programmation. Cette loi de programmation serait plus globale que le budget vert dont l'objet est de montrer l'impact environnemental des chacune des dépenses et recettes de l'État. Elle serait en revanche un instrument pour vérifier la cohérence dans le temps entre la budgétisation annuelle et les objectifs pluriannuels.

### 2.3.2 Les instruments de pilotage

Les instruments de pilotage, notamment budgétaires, qui permettraient de définir des orientations stratégiques dans l'affectation des ressources, font aujourd'hui largement défaut.

Ces instruments doivent être repensés de manière à garantir une meilleure connaissance, consolidée, de ce qui est consacré, pour quels objectifs et avec quels moyens, et quelle efficacité, aux enjeux écologiques : érosion de la biodiversité, urgence climatique, préservation des ressources... Cette connaissance est indispensable pour mettre en place des politiques en vue d'une plus grande résilience. Cette démarche doit être menée non seulement pour les politiques publiques dans le domaine de l'environnement, mais aussi dans l'ensemble de l'action publique. Elle revêt un caractère d'urgence, car le risque est grand que des choix soient faits, en faveur du court terme et sans bénéfice durable, avec des mesures de relance et de soutien au pouvoir d'achat, des politiques sectorielles de soutien à certaines filières (automobile, aéronautique...) au risque d'aggraver les conséquences environnementales et sociales et d'y perdre des moyens publics considérables. C'est donc d'**un véritable écosystème de connaissance** dont nous avons besoin pour l'éclairage de la politique budgétaire, avec des passerelles entre l'administration et les institutions universitaires et de recherche.

---

<sup>36</sup> Cf. page 26.

<sup>37</sup> Voir le Panorama des financements climat réalisé depuis 8 ans par l'*Institute for Climate Economics (IACE)* avec le soutien de l'ADEME et du Ministère de la transition écologique.

Parmi les innovations en cours, la démarche engagée en vue de **l'identification au sein du budget, et pour la première fois dans la loi de finances pour 2021<sup>38</sup>, des " dépenses et des recettes ayant un impact environnemental « significatif », positif ou négatif, dans le but, ensuite, d'en évaluer précisément les effets" (budget vert)**, ouvre d'intéressantes perspectives. Cette démarche, qui s'inscrit dans le contexte de la participation française à une initiative de l'OCDE<sup>39</sup> est déjà l'occasion d'une refonte des documents budgétaires<sup>40</sup>.

La nouvelle annexe du PLF « jaune environnemental » propose plusieurs dimensions d'analyse :

- une partie consacrée à la budgétisation environnementale de l'État, communément appelée « budget vert » qui classe les dépenses selon leur impact sur six objectifs environnementaux (changement climatique, prévention des risques, gestion de l'eau, transition vers l'économie circulaire, pollution de l'eau, de l'air et des sols, biodiversité). À l'égard de ces objectifs, elles sont classées en 5 catégories : favorables, neutres, non cotées (impossibilité d'évaluer l'impact), mixtes (favorables à l'égard d'un objectif et défavorables sur l'autre) ou défavorables.
- une deuxième partie est consacrée au financement de la transition écologique.
- une troisième partie dresse un panorama des ressources publiques et de la fiscalité à caractère environnemental. La méthodologie de classement conçu pour le jaune environnemental a trouvé une application dans le cadre de l'élaboration du plan de relance qui doit respecter un objectif d'un tiers des crédits dédiés à la transition écologique.

La France est l'un des pays du monde les plus avancés dans cette démarche de budgétisation verte : elle est l'un des seuls à proposer une classification de l'impact non seulement favorable, mais aussi défavorable couvrant à la fois des dépenses budgétaires et fiscales et l'ensemble des risques environnementaux (biodiversité, pollutions...) et pas seulement le réchauffement climatique.

Cet effort conceptuel de classement des dépenses doit sans cesse être amélioré pour constituer un outil de transformation publique efficace, qui doit davantage être pris en compte dans la discussion et dans les arbitrages budgétaires, ce qui n'est aujourd'hui pratiquement pas le cas.

Il est prévu que ce classement soit repris dès que possible dans les documents budgétaires débattus par le Parlement, et il serait souhaitable que ce soit dès les projets annuels de performance du budget 2023 qui seront présentés en septembre 2022, et les rapports annuels de performance de 2023.

### 2.3.3 Une évolution de la LOLF

**La LOLF a prévu un système vertical par missions et par programmes.** Elle est entrée en vigueur en 2006. Le Grenelle s'est déroulé en 2007. Il a fait ressortir la transversalité des problèmes écologiques, mais sans qu'il en soit tiré de conséquences sur la nouvelle structure du budget de l'État. La révision de la LOLF

<sup>38</sup> L'article 179 de la loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020, qui prévoit que le Gouvernement remet au Parlement un rapport sur « l'impact environnemental du budget », en annexe au PLF.

<sup>39</sup> La France s'est engagée à participer activement au *Paris Collaborative on Green Budgeting* (Collaboratif de Paris sur « les budgets verts »), lancé par l'OCDE lors du *One Planet Summit* le 12 décembre 2017. Cette initiative a pour but d'évaluer la compatibilité des budgets nationaux avec les engagements pris au niveau international, en particulier dans le cadre de l'Accord de Paris.

<sup>40</sup> L'article 206 de la loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019 dispose que le Gouvernement présente, en annexe du projet de loi de finances de l'année, un rapport intitulé "Financement de la transition écologique : les instruments économiques, fiscaux et budgétaires au service de l'environnement et du climat". L'article 179 de la loi de finances initiale (LFI) 2020 a changé l'appellation de ce Jaune budgétaire (désormais intitulé "Rapport sur l'impact environnemental du budget"), et en a précisé le contenu de façon à permettre une vision claire des recettes et dépenses ayant un impact environnemental.

par la loi organique du 28 décembre 2021 n'a ni réglé ni même évoqué l'adaptation du système budgétaire aux enjeux de la transition écologique.

Ces constats amènent le Cercle à avancer un ensemble de recommandations.

- 20. Mettre en place **une loi de programmation** pluriannuelle pour les principaux investissements exigés par la transition écologique.
- 21. Poursuivre **les efforts de classement des dépenses** en fonction de leur impact environnemental et favoriser l'appropriation et l'utilisation de ces informations dans les discussions budgétaires.
- 22. Reprendre ce classement dans les documents budgétaires débattus par le Parlement, dès les projets annuels de performance du budget 2023 qui seront présentés en septembre 2022, et les rapports annuels de performance de 2023.
- 23. Mener une réflexion en vue de la mise en place d'une **écoconditionnalité** pour les dépenses d'intervention (titre 6), première étape vers la suppression de celles qui sont classées défavorables.
- 24. Le caractère transversal des sujets écologiques doit en faire un domaine privilégié d'utilisation de « **documents de politique transversale** » (**DPT**), qui ont pour fonction de retracer l'ensemble des moyens affectés à une politique publique par-delà la présentation sectorisée qui est le propre des programmes budgétaires institués par la LOLF.
- 25. **Les indicateurs de performance** qui sont au cœur du système budgétaire issu de la LOLF devraient être revisités pour s'assurer qu'ils prennent en compte la dimension écologique que doit désormais comporter la performance.
- 26. L'objectif fixé, que dès 2023, ce classement figure dans **les budgets des principaux établissements publics** est réaliste et devrait être considéré comme impératif.
- 27. Comme **certaines communes** l'ont déjà expérimenté, le classement des budgets des collectivités territoriales selon la même méthodologie pourrait être rendu obligatoire par le Code Général des Collectivités Territoriales pour les collectivités les plus importantes.

#### 2.4 SE DOTER DE SYSTÈMES D'INFORMATION ADAPTÉS

Rappelons que le cadre réglementaire est constitué de : l'Agenda 2030 des Nations unies pour le développement durable, du Pacte vert pour l'Europe (inclus dans les priorités 2019-2024 de la Commission européenne) et, à l'échelle française, de la Feuille de route et des indicateurs de richesse pertinents. L'objectif européen en matière environnementale est de rendre obligatoire dans les années à venir le rapportage sur les comptes de la forêt, sur l'eau, sur les taxes environnementales, les subventions positives et sur certaines parties des comptes des écosystèmes. De nouveaux outils de gestion que sont **les comptes économiques de l'environnement et les comptes des écosystèmes** sont en train d'émerger, mais ils posent de redoutables questions conceptuelles dans la mesure où ils ne peuvent être construits sans que soit précisé clairement ce que l'on veut faire et comment.



Les données générales disponibles à jour sont contenues dans le rapport sur l'état de l'environnement en France<sup>41</sup> et sur le site du Service de la donnée et des études statistiques (Sdes)<sup>42</sup>. Il existe de nombreux sujets (eau, air, biodiversité...) pour lesquels on dispose d'ores et déjà de données nombreuses et robustes. Cependant, sur certains enjeux, on ne dispose pas de systèmes d'information adaptés.

Parmi les **avancées principales à relever**, il faut souligner la production et l'actualisation constante des 98 IOOD (nationaux et territoriaux) publiés sur le site de l'Insee, issus du groupe de travail du Conseil national de l'information statistique (Cnis) sur ce sujet. La mise à disposition des indicateurs territoriaux de développement durable (ITDD) à sept niveaux géographiques diffusés par l'Insee sur son site permet aux collectivités locales d'intégrer les ODD dans toutes leurs actions et démarches territoriales. Elle permet également le suivi de la mise en œuvre des ODD à toutes les échelles, ainsi que les comparaisons territoriales et à terme la constitution d'une base de données diachronique pour le suivi des ODD.

### 2.4.1 De nouvelles avancées nécessaires sur les indicateurs

Toutefois il apparaît que :

- les indicateurs sur lesquels la France rapporte à l'ONU ne sont pas les mêmes
- les indicateurs Cnis ont été choisis avant la publication de la Feuille de route française et n'ont pas été revus depuis

En matière de changement climatique, les données et les études riches et nombreuses produites par le ministère de la Transition écologique, parfois en collaboration avec d'autres institutions, servent à formuler des recommandations politiques nationales et à mettre en place des mesures locales d'adaptation au changement climatique, dans le cadre du Plan national d'adaptation au changement climatique (PNACC-2), formulé à l'aide de l'expertise de l'Observatoire national sur les effets du changement climatique (ONERC).

Des avancées remarquables ont été réalisées dans le domaine des statistiques sur les émissions de gaz à effet de serre, mais des failles dans la définition et la mesure de l'empreinte carbone subsistent encore à ce jour<sup>43</sup>.

Sur des sujets comme l'évaluation du coût des catastrophes naturelles, une pluralité de données existe et des avancées notables sont à remarquer, mais la diversité des acteurs impliqués (centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement - CEREMA, l'Observatoire national sur les effets du changement climatique - ONERC, Observatoire national des Risques naturels - ONRN...) engendre une gouvernance complexe.

Pour ce qui est des comptes économiques de l'environnement, les travaux conduits au sein du Cnis font apparaître des divergences à la fois méthodologiques, mais aussi de fond en ce qui concerne le niveau d'exigence (i.e. le niveau de durabilité) et à propos de la finalité ultime de l'exercice (i. e. monétaire pour la compensation ou descriptive). La dimension environnementale des comptes nationaux, qui est un vaste sujet, est loin d'être traitée. Le but aujourd'hui de la statistique publique est d'établir des priorités statistiques dans la mesure de l'économie verte en lien avec le pacte vert pour l'Europe<sup>44</sup>.

L'exemple des dispositifs de mesure et d'information sur les émissions de gaz à effet de serre dans le pilotage de la lutte contre le changement climatique illustre bien la nécessité de repenser et mettre en

<sup>41</sup> <https://ree.developpement-durable.gouv.fr/>

<sup>42</sup> <https://www.statistiques.developpement-durable.gouv.fr/>;

<sup>43</sup> Voir le document du Sdes avec le nouveau calcul de l'empreinte carbone suite aux changements méthodologiques de calcul de 2021 : <https://www.statistiques.developpement-durable.gouv.fr/estimation-de-lempreinte-carbone-de-1995-2020>. Dans un domaine comme celui de la santé, la composition exhaustive et l'analyse du cycle de vie (ACV) des dispositifs médicaux et des médicaments n'est pas accessible, il n'est donc pas aisé de faire de l'éco conception des soins et de calculer l'empreinte carbone réelle du secteur de la santé.

<sup>44</sup> Ces propositions sont cohérentes avec les orientations du CNIS pour 2022.

cohérence l'organisation de l'information disponible, tant pour éclairer les décideurs que pour accompagner les changements de pratiques.

#### **2.4.2 Construire un système d'information : l'exemple des dispositifs de mesure et d'information sur les émissions de gaz à effet de serre**

Le rapport du CGEDD de 2017 sur la « Contribution à la transparence prévue par l'article 13 de l'Accord de Paris sur le climat (COP 21) » concluait ainsi que : « Les méthodologies utilisées pour quantifier les émissions de gaz à effet de serre et évaluer l'impact des politiques publiques nécessitent donc un effort constant d'amélioration, de façon à ce qu'elles soient à la fois plus fiables, plus accessibles, plus transparentes. Un véritable système d'information carbone pourra ainsi être mis en place à moyen terme, qui constituera un outil d'aide à la décision essentiel en matière de politiques climatiques. »

La notion de « système d'information carbone » est essentielle : sans harmonisation des méthodes de mesure et des agrégats, il est impossible d'effectuer des comparaisons dans le temps et dans l'espace, et il est impossible de fournir aux agents économiques (consommateurs compris) les repères pertinents pour leur permettre d'orienter et d'évaluer leurs propres efforts de décarbonation ».

De nombreux dispositifs de mesure, de comptabilisation, d'évaluation et de diffusion de l'information ont été créés au fil du temps, et il est vraisemblable qu'ils consomment aujourd'hui des moyens humains et financiers non négligeables.

Schématiquement, au moins 6 types de données seraient alors à considérer :

- Les inventaires carbone nationaux fournis au titre de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (CCNUCC). C'est sur cette base que les pays formulent leurs engagements dans le cadre de l'accord de Paris. De plus en plus, on tend cependant à considérer l'empreinte carbone, qui mesure le contenu carbone de la consommation intérieure, en intégrant le carbone contenu dans les produits importés.
- Les indicateurs de suivi de la stratégie nationale bas carbone (SNBC), et des « budgets carbone » : 19 indicateurs sectoriels cohérents avec les précédents + des indicateurs de contexte et des indicateurs de suivi des recommandations, généralement plus qualitatifs.
- Les indicateurs territoriaux, principalement liés au suivi et à l'évaluation des plans climat-air-énergie territoriaux (PCAET anciennement PCET)
- Les évaluations de l'impact carbone de projets et politiques publiques.
- Les « bilans carbone », qui visent à comptabiliser l'ensemble des émissions de GES d'une entreprise ou de n'importe quel type d'organisation publique ou privée : émissions directes (par exemple le chauffage et les consommations de carburant), mais aussi indirectes (par exemple liées à la construction des équipements). Le bilan carbone, démarche relevant d'une méthodologie très normée, ne doit pas être confondu avec les « bilans de compensation carbone » qui relèvent le plus souvent du marketing vert.

En règle générale, aucun effort n'a été fait pour mettre en cohérence les données produites à des titres différents, avec pour conséquence qu'il est rarement possible d'effectuer des comparaisons, y compris au sein même d'un niveau (par exemple entre deux territoires, deux politiques ou deux entreprises comparables), ni de situer les efforts d'une entité au regard des objectifs nationaux. S'il apporte de premières réponses à cette question, un récent guide édité par le ministère de la transition écologique relatif à la prise en compte des émissions de gaz à effet de serre dans les études d'impact<sup>45</sup> n'a ainsi pas pu résoudre la

---

<sup>45</sup> Ministère de la transition écologique, *Prise en compte des émissions de gaz à effet de serre dans les études d'impact. Guide méthodologique*. Février 2022.

question de la trajectoire de référence à prendre en compte pour pouvoir déterminer la contribution spécifique d'un projet aux objectifs nationaux.

### 2.4.3 Un fondement essentiel pour permettre aux ménages de se situer

Pour ce qui concerne l'orientation des consommateurs, l'étiquetage carbone des produits de consommation, dont le principe avait été posé par la loi « Grenelle II », n'a jamais dépassé le stade de l'expérimentation à la fois du fait de sa complexité intrinsèque, et de l'opposition de certains secteurs industriels.

Dans le même sens, il est frappant de constater que la plupart des ménages ne sont pas en mesure de connaître leur empreinte carbone, et n'ont aucune idée, même approximative, des leviers sur lesquels ils pourraient agir facilement pour la réduire. Et il en va de même dans une large mesure pour de nombreuses entreprises, collectivités et administrations publiques. Or disposer de telles informations constitue un élément important de la mobilisation. L'une des causes de cette situation est l'absence d'un cadre de description et d'analyse permettant de mettre en cohérence les données disponibles et de leur donner du sens.

- 28. Poursuivre les efforts de mise en œuvre des ODD à l'échelle nationale comme à l'échelle des territoires.
- 29. Mettre en cohérence les jeux d'indicateurs sur les caractéristiques environnementales des produits et services en tenant compte des évolutions du cadre normatif mondial.
- 30. Poursuivre les travaux statistiques pour arriver à chiffrer aussi finement que possible les coûts des sinistres liés aux changements climatiques et leur prise en compte dans les politiques d'atténuation de ces changements<sup>46</sup>.
- 31. Repenser et mettre en cohérence l'organisation de l'information disponible, tant pour éclairer les décideurs que pour encourager les changements de pratiques.

## 3. DES LEVIERS DE MOBILISATION DE L'ENSEMBLE DES ACTEURS À CONSTRUIRE ET ACTIONNER

---

Des instruments de pilotages adaptés sont nécessaires. Il s'agit d'instruments de pilotage budgétaire ; d'instruments d'évaluation environnementale ; d'une organisation institutionnelle à l'échelon national et local ; de modes coopératifs plus transversaux ; mais aussi, et ce n'est pas le moins important, de la formation des dirigeants et des agents publics aux enjeux écologiques, et d'un accompagnement de la mobilisation de tous les acteurs.

---

<sup>46</sup> Voir sur ce point l'avis de la Commission Environnement et développement durable du Cnis, avis du 20 octobre 2020. Face au nombre croissant des catastrophes naturelles liées au changement climatique et au coût élevé des sinistres associés à ces événements, la commission constate que des lacunes encore importantes subsistent dans les données disponibles et elle recommande le développement de l'information sur les dépenses d'adaptation au changement climatique (y compris l'évaluation de l'impact des mesures de prévention), ainsi que sur le coût des sinistres associés aux catastrophes. Pour ce faire et en continuité avec les dynamiques déjà existantes, la commission recommande une collaboration encore plus étroite entre les professionnels des secteurs concernés et les acteurs de la statistique publique et souligne le rôle central de l'Observatoire national des risques naturels (ONRN) dans ces collaborations.

### 3.1 METTRE EN MOUVEMENT L'ENSEMBLE DES ACTEURS PUBLICS

#### 3.1.1 Engager les organismes publics dans la voie de la Responsabilité sociétale et environnementale

**Le caractère exemplaire du fonctionnement de l'État**, gage de sa crédibilité dans son rôle de pilote de la transition durable vis-à-vis des entreprises, des collectivités, des citoyens, et de ses propres agents, reste largement à affirmer et à mettre en œuvre.

Le concept de Responsabilité sociétale et environnementale a été posé à partir de la loi Grenelle de 2010 et renforcé par la loi PACTE pour les entreprises. Ce mouvement a commencé à se répercuter dans certaines administrations publiques, qui ont évidemment un rôle majeur à jouer. Mais la place déterminante des entités publiques et leur nature même doivent conduire à leur fixer un cap clair et à prévoir que chacune se dote d'un projet sociétal et environnemental mobilisateur.

De bonnes pratiques ont certes essaimé dans le cadre de dispositifs qui ont été renouvelés, encore récemment avec l'initiative « Services publics écoresponsables » lancée en 2020. Mais cette transformation se fait de manière encore disparate, peu cohérente et peu suivie, ne permettant de mettre en évidence ni une véritable transformation de l'État ni la consolidation de sa légitimité en tant que pilote. Il s'agit de donner une place centrale à l'écologie pour toute l'administration – une question de transformation globale et non pas le domaine de responsabilité, seulement, d'un haut fonctionnaire en charge du développement durable, comme c'est encore trop souvent le cas.

Des germes apparaissent aujourd'hui, dans les nouvelles initiatives engagées au sein de l'administration, et surtout dans la demande très forte des agents publics pour un État employeur plus engagé. Une nouvelle dynamique a émergé, touchant non seulement au fonctionnement interne et aux moyens généraux, mais aussi aux métiers eux-mêmes et aux politiques publiques.

Longtemps restreinte au seul périmètre du ministère en charge de l'environnement, la transition écologique s'installe progressivement dans tous les portefeuilles ministériels, ancrant la performance environnementale et durable comme une dimension nécessaire de la performance publique. En 2020, le Premier ministre a demandé aux différents ministères d'élaborer un plan climat couvrant leurs périmètres respectifs, à la fois dans leur fonctionnement interne et dans les politiques publiques qu'ils ont en charge. Cette transversalisation des politiques devrait s'incarner aussi au niveau opérationnel. L'un des neuf engagements du programme *Services Publics +*, porté par la DITP, engage tous les services publics, du commissariat au service des impôts, à être écoresponsables dans l'accueil des citoyens.

Ces récentes dynamiques sont encourageantes, mais leur ambition et leur cohérence doivent être très largement renforcées, afin d'engager **une véritable transformation systémique de l'État** autour des enjeux climatiques et, plus largement, de durabilité, l'orientation devant être que les objectifs environnementaux deviennent progressivement des obligations de résultat. Cela implique des changements culturels profonds, des moyens significatifs, et une refonte des processus de décision à tous les niveaux de l'administration.

Pour cela, un portage politique au plus haut niveau est indispensable, ainsi que des véhicules réglementaires et une véritable force de pilotage. À ce titre, la future réforme de la stratégie climat énergie, visant à aligner la politique de la France sur le paquet législatif européen « Fit for 55 » (réduction des émissions de 55 % à 2030) se doit d'intégrer cet enjeu de transformation durable de l'État, pour le placer au cœur de notre arsenal réglementaire climatique. A défaut, c'est non seulement la trajectoire de l'administration qui risque d'être manquée, mais aussi celle de tout le pays, faute d'un État exemplaire capable de jouer un rôle d'éclaireur de la transition.

Ce cap peut d'ailleurs constituer un instrument de mobilisation, comme l'ont été, en leur temps, les projets de service, pour répondre à la question que se posent de nombreux acteurs en termes de sens du service public. Ce sens est bien une responsabilité sociétale, dont la responsabilité environnementale constitue une composante majeure.

### **L'État ne doit pas s'exonérer des contraintes de compte-rendu environnemental qu'il impose aux entreprises.**

Dans l'univers privé, le système financier et comptable ne prend pas en compte la consommation du capital naturel au passif du bilan. C'est pourquoi, les normalisateurs comptables internationaux<sup>47</sup>, essaient de bâtir un référentiel commun pour le classement des données financières, selon leur impact à l'égard du développement durable et du changement climatique (critères environnementaux, sociaux et de gouvernance, dits « ESG »). Le socle réglementaire de l'Union européenne<sup>48</sup> a créé les bases d'un classement des écritures comptables (« taxonomie ») selon les six objectifs environnementaux identiques à ceux utilisés, comme indiqué ci-dessus, pour le budget de l'État. Ce classement ESG constitue désormais une obligation pour les acteurs des marchés financiers, les émetteurs de produits financiers ou obligations d'entreprises, et les entreprises soumises à l'obligation de publier une déclaration de performance extrafinancière (DPEF)<sup>49</sup>.

La DPEF oblige à publier des indicateurs de performance non financière (principaux risques, politiques menées, diligences raisonnables mises en œuvre, indicateurs de performance) relatifs aux six objectifs environnementaux du règlement européen « taxonomie » repris, comme indiqué ci-dessus pour le classement du budget de l'État. Le code de commerce détaille par ailleurs les modalités d'audit de ces indicateurs de performance non financière par un organisme tiers indépendant,<sup>50</sup> par exemple un commissaire aux comptes<sup>51</sup>. Cet audit est largement calqué sur celles de l'audit financier à l'égard des comptes annuels. Il examine le « *processus de collecte visant à l'exhaustivité et à la cohérence des informations devant être mentionnées dans la déclaration* », puis délivre un avis formel de conformité et au besoin mentionne des irrégularités.

Les organismes publics (opérateurs de l'État, collectivités territoriales qui assurent aujourd'hui 75% des investissements du secteur public, organismes de sécurité sociale) devraient eux aussi publier une DPEF et éventuellement la faire auditer par un tiers indépendant selon les mêmes seuils que les entreprises. L'article 30 de la loi organique relative aux lois de finances détermine d'ailleurs que « *Les règles applicables à*

<sup>47</sup> Travaux de l'EFRAG (European Financial Reporting Advisory Group) et de l'IASB (International Accounting Standard Board) et norme ISO 26 000, adoptée par 77 pays en 2010 qui rassemble tous les textes fondateurs en matière de développement durable et de responsabilité sociale d'entreprise (RSE).

<sup>48</sup> Directive 2013/34, règlement (CE) n° 1221/2009 du 25 novembre 2009 concernant la participation volontaire des organisations à un système communautaire de management environnemental et d'audit (EMAS) également appelé Eco-Audit, règlement européen 2020/852 du 18 juin 2020 dit « taxonomie », règlement 2019/2088 dit « disclosure » du 27 novembre 2019 et règlement 2016/1011 du Parlement européen et du Conseil du 8 juin 2016 (voir annexe).

<sup>49</sup> Articles L225-100-1 et L225-102-1 du code de commerce introduit par la loi Grenelle 2 (2010), complété par l'ordonnance n° 2017-1180 du 19 juillet 2017 pour les sociétés anonymes cotées de 20M€ de bilan ou 40 M€ de CA et 500 personnes pour les sociétés non cotées de 100M€ de bilan ou 100 M€ de CA et 500 personnes.

<sup>50</sup> Pour les données extra-financières, l'organisme tiers indépendant doit avoir obtenu une attestation d'accréditation délivrée par le COFRAC Comité français d'accréditation, accréditation possible aussi par un autre organisme, signataire de l'accord européen multilatéral pris dans le cadre de la coordination européenne des organismes d'accréditation (EA)JV de l'article L225-102-1. – et article A225-2 du code de commerce.

<sup>51</sup> La compagnie nationale des commissaires aux comptes a fixé les modalités d'exercice de cette mission dans sa norme d'exercice professionnel (NEP) 9090 homologuée par arrêté du 27 décembre 2013 publié au J.O. n° 0304 du 31 décembre 2013. Ils appliquent en particulier les techniques de contrôle usuelles pour leurs audits financiers relatives au caractère probant des éléments collectés (collecte d'éléments suffisants et appropriés pour étayer la conclusion formulée dans l'attestation) et relatives aux formes du rapport.

*la comptabilité générale de l'État ne se distinguent de celles applicables aux entreprises qu'en raison des spécificités de son action* ». Le raisonnement devrait être analogue pour les informations extra-financières.

- 32. Impulser dans la sphère publique un mouvement général d'élaboration de projets de service tournés notamment vers l'écoresponsabilité, mais aussi la contribution de l'action des services à la réalisation des objectifs environnementaux.
- 33. Publier une DPEF pour les organismes publics (opérateurs de l'État, collectivités territoriales, organismes de sécurité sociale) selon les mêmes seuils que les entreprises. La faire auditer par un tiers indépendant.

### 3.1.2 Mieux former les dirigeants et acteurs publics aux enjeux écologiques

Bien que l'état de dégradation de notre environnement soit de mieux en mieux perçu, les enjeux environnementaux ne sont pas encore pris en compte à leur juste niveau par de nombreux responsables d'entités publiques. Une pleine prise de conscience est une condition à des arbitrages plus adaptés aux urgences écologiques.

L'adaptation de nos sociétés à la crise écologique en cours – dans toutes ses composantes, qu'il s'agisse de la biodiversité, de la santé environnementale, de l'eau ou du climat - et le freinage des dynamiques à l'œuvre se jouent aujourd'hui.

**La loi du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte a prévu un plan de programmation de l'emploi et des compétences (PPEC)** élaboré avec les collectivités territoriales et les partenaires sociaux. La mise en œuvre de cette disposition a donné lieu à un rapport en 2019, mais le plan prévu par la loi n'a pas été établi. Il faut à tout le moins définir **une stratégie globale de formation** qui s'inscrive dans ces enjeux, et qui reste largement à construire.

On ne peut que se réjouir, en revanche du **foisonnement d'initiatives en matière de formation aux enjeux écologiques**, qui n'émanent pas seulement, voire pas principalement des pouvoirs publics, mais d'une grande diversité d'acteurs, et qui visent aussi bien la société en général, que des catégories d'acteurs plus ciblées. Citons ainsi le projet des « Grandes écoles de la transition », *Alumni for the Planet*, le campus de la transition et le manuel de la Grande Transition<sup>52</sup>, les initiatives du *Shift project* en matière de formation<sup>53</sup>, les outils de formation tels que la Fresque du climat ou le *Sulitest*<sup>54</sup>, ces derniers étant déjà utilisés dans le module dédié à la transition écologique du socle commun de formation des hauts fonctionnaires. Citons également le rapport du groupe de travail présidé par Jean Jouzel et Luc Abbadie à la demande du ministère de l'Enseignement supérieur, de la Recherche et de l'Innovation (Jouzel, Abbadie, 2020).

L'identification du socle de compétences requises par la transition écologique est donc bien avancée, en fonction de différents types de publics, tant en formation initiale qu'en formation continue, ou en ce qui concerne la formation des enseignants. Il reste à capitaliser à partir de ces initiatives conduites de façon

<sup>52</sup> Le Campus de la transition, lieu-carrefour de formation-recherche-expérimentation inspiré par le Schumacher College, a été encouragé par le ministère de l'Enseignement supérieur à piloter l'élaboration d'un Livre blanc sur l'enseignement supérieur à l'heure de la transition écologique et sociétale. Le Manuel de la Grande Transition (Collectif FORTES, 2020) issu de cette dynamique, constitue un outil de formation destiné tant aux enseignants qu'aux étudiants.

<sup>53</sup> Le think tank Shift project a produit une note d'analyse (Delaurens, 2020) sur la formation aux enjeux climatiques, au sein de l'ENA, et a formulé une série de propositions visant à ajouter une thématique climat à différents stades du recrutement et de la scolarité.

<sup>54</sup> A l'initiative du monde enseignant et notamment de la Kedge Business School, l'association Sulitest a développé un outil du même nom, permettant de tester ses connaissances relatives aux enjeux environnementaux et de sensibiliser à ces enjeux.

relativement cloisonnées, au service d'une stratégie globale de formation sur ces enjeux qui reste largement à construire.

De plus la régulation de ce marché émergent pose la question de la manière dont les pouvoirs publics peuvent garantir, par la voie de la certification ou de l'accréditation, des formations et compétences en matière d'environnement et de transition écologique ainsi que des prestations d'ingénierie. Ce sujet constitue un enjeu majeur. Cet état des lieux révèle en creux que la politique d'éducation environnementale demeure à ce jour à l'état de chantier et qu'elle reste à construire.

**Les actions de formation continue relatives au développement durable et à la transition énergétique** ont été ajoutées à la liste des actions de formation professionnelle continue.

**Les politiques d'enseignement supérieur** doivent elles aussi concourir à l'évaluation des nouveaux besoins de compétences dans le domaine de l'énergie.

### **La formation des hauts fonctionnaires, mais aussi de l'ensemble des agents publics**

Le Cercle a souscrit largement à l'appel lancé en 2019, à l'occasion de la réforme de la fonction publique, par quatre jeunes agents publics, qui avait rassemblé 150 signatures de responsables publics, et dont le président du Cercle avait été parmi les tout premiers signataires. Les propositions faites alors restent entièrement d'actualité et sont rappelées ici<sup>55</sup>.

La survie de nos sociétés dépend de la façon dont sera prise en compte l'urgence écologique pour toute décision des administrations.

Une culture politique et économique courante consiste à considérer que la réponse à tous les problèmes est avant tout politique : tout n'est qu'une question de volonté et de moyens. Cette posture méconnaît néanmoins le concept de « limite planétaire » qui s'imposera *in fine*.

Un tel défi requiert que les responsables politiques et administratifs aient une compréhension suffisante des notions scientifiques essentielles et sachent mobiliser l'expertise administrative spécifique à chaque domaine.

Les dirigeants et l'ensemble des agents publics –, quel que soit le secteur dont ils relèvent (État, collectivités territoriales, secteurs hospitaliers et de la protection sociale...) doivent être formés aux questions climatiques et écologiques. Sur le modèle de ce qui se fait aujourd'hui pour les enjeux de finances publiques, désormais largement intégrés aux enseignements préparant à l'entrée dans le service public, les enjeux liés à l'usage de ressources naturelles finies, au carbone que nous libérons dans l'atmosphère et dont nous léguons les conséquences aux générations futures, doivent être intégrés aux formations des agents publics.

**La réforme en cours de la haute fonction publique constitue, avec le tronc commun qu'elle prévoit, une opportunité à ne pas manquer** d'intégrer aux formations initiales et continues des agents publics un volet consacré aux enjeux climatiques, environnementaux (notamment sur le vivant et la biodiversité) et énergétiques.

Un tronc commun à 14 écoles de service public a été mis en place à la rentrée 2021 afin de définir une culture commune à l'ensemble des hauts fonctionnaires. Il comprend cinq modules dont un consacré à la transition écologique. Ce module d'une quinzaine d'heures vise à développer la capacité des hauts fonctionnaires à appréhender les enjeux écologiques dans toute leur complexité, à saisir l'urgence

---

<sup>55</sup> <https://formationclimatagentspublics.fr/>

écologique et les besoins de transformations profondes auxquelles elle appelle, afin qu'ils soient en capacité d'intégrer ces enjeux dans la diversité des contextes d'activité dans lesquels ils seront amenés à évoluer.

La durée prévue pour ce module est manifestement insuffisante<sup>56</sup>.

**Un dialogue des cultures** dans les années de formation des futurs cadres dirigeants de l'État, entre grands corps techniques et administratifs, pourrait permettre de favoriser une logique de transversalité dans l'action publique.

Le contenu exact de la formation, outre un socle commun à tous, devra varier en fonction des métiers de chacun et être révisé au fil du temps.

Mais c'est aussi, plus largement, la formation de l'ensemble de nos agents publics, qui doit constituer un objectif indispensable.

Il s'agit donc d'un enjeu doublement crucial : pour la population au quotidien, comme pour nos institutions, qui seront sans doute malmenées par les secousses climatiques à venir. La formation de l'ensemble de nos agents publics constitue à ce titre une étape indispensable qu'il faut mettre en place dès maintenant.

- 34. **Former** aux enjeux climatiques et écologiques les dirigeants et l'ensemble des agents publics – quel que soit le secteur dont ils relèvent. Capitaliser à partir des nombreuses initiatives développées par des acteurs publics comme privés en matière de formation des agents publics aux enjeux écologiques.
- 35. **Renforcer le temps de formation dédié à la transition écologique dans le socle commun de formation des hauts fonctionnaires à l'Institut National du Service Public** et organiser pendant ce tronc commun un dialogue des cultures entre les différentes formations.
- 36. **Définir une stratégie globale de formation sur ces enjeux**, s'inscrivant dans l'esprit de la loi du 17 août 2015.
- 37. Dans le cadre de cette stratégie, **mettre en place un dispositif de certification ou d'accréditation** par l'État des formations publiques ou privées, permettant d'assurer une garantie de qualité des contenus proposés.

### 3.1.3 Mobiliser le levier de la commande publique

Les travaux préparatoires aux COP ont démontré que si tous les pays du monde appliquaient de manière stricte à leurs achats publics des critères environnementaux, compte tenu de leur volume à l'échelle planétaire, les objectifs de réduction des gaz à effet de serre seraient remplis.

Au plan européen, la directive Marchés publics de 2004 a pour la première fois organisé les conditions d'une insertion de problématiques environnementales ou sociales dans la passation des marchés publics, et en 2007 la France a adopté son premier plan national pour des achats durables.

La part particulièrement élevée que les administrations publiques occupent en France dans l'activité économique fait que la passation des marchés publics constitue un levier d'autant plus significatif et serait un moyen de démontrer l'exemplarité des pouvoirs publics. Le total estimé des achats publics, s'élève à selon les estimations de l'ordre de 8% du PIB.

---

<sup>56</sup> Au plan général, le Cercle estime que la durée de l'ensemble du tronc commun est insuffisante.



## **La mobilisation de la commande publique doit se traduire d'abord par l'évolution des règles de l'achat public**

Le code de la commande publique fournit déjà une liste de critères d'attribution destinés à attribuer le marché aux opérateurs économiques retenus à l'issue du jugement des offres :

1° Soit sur un critère unique qui peut être le prix ou le coût qui peut être fondé sur le coût du cycle de vie défini à l'article R. 2152-9 qui inclut une dimension environnementale puisque la durabilité des produits a un impact sur l'environnement ;

2° Soit sur une pluralité de critères non discriminatoires et liés à l'objet du marché ou à ses conditions d'exécution, parmi lesquels figurent le critère du prix ou du coût et un ou plusieurs autres critères comprenant des aspects qualitatifs, environnementaux ou sociaux.

La qualité ne concerne pas que la valeur technique et les caractéristiques esthétiques ou fonctionnelles, mais aussi les performances en matière de protection de l'environnement, de développement des approvisionnements directs de produits de l'agriculture, la biodiversité, le bien-être animal.

Cette diffusion des critères environnementaux dans les achats publics est sans cesse renforcée. L'article 35 de la loi du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets insère un art L 3-1 au code de la commande publique qui prévoit que celle-ci participe à l'atteinte des objectifs de développement durable dans leurs dimensions économique, sociale et environnementale et précise les dispositions de mise en œuvre. Cette disposition renforce l'article L.2111-1 introduit en 2018 qui oblige à « prendre en compte » des objectifs de développement durable avant une consultation.

L'environnement constitue l'un des cinq critères que l'État doit combiner pour évaluer la performance de ses achats. La prise en compte de l'environnement dans la commande publique conserve donc un caractère de recommandation et non d'obligation et elle demeure à un rang secondaire par rapport aux autres critères : 3% à 5% dans le jugement de l'offre à comparer à 50% pour le critère prix et 45% pour les critères de performance technique ou économique.

En outre, aux ambitions fixées par la feuille de route doivent correspondre des ressources humaines et financières pour que les administrations centrales qui animent cette politique puissent la mettre en œuvre en épaulant tous les acteurs de terrain.

Par exemple, alors même que le secteur local représente près de 60% de la commande publique et à ce titre constitue un enjeu très important, beaucoup de collectivités ne sont pas, loin de là, en capacité de monter un Schéma de Promotion des Achats Publics Socialement et Ecologiquement Responsable (SPASER)<sup>57</sup>, et il est souvent très difficile pour une collectivité petite et moyenne de dédier les capacités d'ingénierie pour réellement mettre en œuvre ces intentions. Les outils conçus et mis à disposition des acheteurs devront être largement partagés et l'État devra veiller à leur accessibilité et à leur amélioration continue afin que chaque évolution soit partagée avec la communauté des acheteurs publics. Une évaluation régulière doit être assurée afin de mesurer les avancées de manière continue. Dans cette perspective, la conception et la diffusion d'indicateurs partagés constituent un enjeu important.

**Au niveau des objectifs, le projet de 3<sup>e</sup> édition du plan national pour des achats durables 2021-2025** a fait l'objet d'une consultation publique du 15 juin au 6 juillet 2021. Le PNAD s'inscrit dans le cadre de la stratégie européenne Horizon 2020 en vue d'une « croissance intelligente, durable et inclusive ». Parmi les objectifs fixés par la 3<sup>e</sup> édition du PNAD figure notamment l'objectif à 2025 de 100% des marchés notifiés

<sup>57</sup> La plupart d'entre elles n'y sont pas obligées. La loi fixe à 100 M€ le volume minimum d'achats rendant obligatoire le SPASER soit environ 160 collectivités les plus importantes.

avec une considération environnementale. Les objectifs du PNAD précédent (2015-2020) fixaient à 25 % les marchés devant intégrer une disposition environnementale (contre seulement 10 % en 2016, 15 % en 2017 et 20 % en 2018).

À l'Ugap, première centrale de l'achat public, ces objectifs ont été dépassés. En 2020, les achats responsables représentaient 83 % des commandes. Un marché public comporte une disposition environnementale si elle figure dans l'objet du marché (ex. : services de restauration avec des produits issus de l'agriculture biologique), dans les spécifications techniques (ex. : écolabels<sup>58</sup>), dans les conditions d'exécution du marché (coût global d'utilisation ou tout au long du cycle de vie).

Dans un contexte où la commande publique est de plus en plus confrontée à une multiplicité de défis à intégrer, la nouvelle stratégie politiques publiques de l'UGAP « Cap 2025 » vise à lancer une nouvelle impulsion afin de transformer la multiplication des obligations issues de différents lois et règlements en matière de développement durable, en autant d'opportunités pour accompagner les collectivités publiques dans leur transition écologique et solidaire.

Les moyens de l'État devraient être renforcés pour accompagner la mobilisation de toute la chaîne de l'achat au développement de l'achat inclusif, socialement et écologiquement responsable.

- 38. S'assurer que les administrations centrales qui animent la politique en matière d'achat public durable disposent des moyens et capacités nécessaires pour la mettre en œuvre en épaulant tous les acteurs de terrain.
- 39. Accélérer les efforts en vue de la consolidation et la diffusion d'indicateurs partagés et stabilisés permettant la prise en compte de l'environnement dans l'achat public.
- 40. Améliorer l'accessibilité des outils conçus pour accompagner la communauté des acheteurs publics, notamment des petites collectivités, et réaliser une évaluation continue de ces outils.

### 3.1.4 Systématiser l'évaluation environnementale dans les politiques publiques

#### 3.1.4.1 Des évaluations environnementales sans réelle portée

En 1976, la France était pionnière en Europe en créant, dans la première grande loi relative à la protection de la nature, l'obligation de réaliser des études d'impact sur l'environnement. Une directive européenne a élargi cette obligation aux plans et programmes susceptibles de présenter des incidences significatives pour l'environnement dans de nombreux domaines (agriculture, sylviculture, pêche, énergie, industrie, transports, déchets, eau, télécommunications, tourisme, aménagement du territoire).

Alors que l'évaluation environnementale des plans et programmes pourrait être un outil puissant d'intégration de l'environnement dans toutes les politiques publiques, certaines administrations cherchent à encore contourner cette obligation : à l'exception de l'urbanisme, les politiques les plus polluantes ne font pas l'objet d'une évaluation environnementale à la hauteur des enjeux, et seuls plans et programmes soumis n'ont qu'une faible portée opérationnelle ; l'absence de pilotage et de suivi affaiblit leur utilité même. Ainsi, ce qui pourrait être une opportunité pour élaborer des politiques et des mesures contribuant aux objectifs environnementaux du pays est souvent considéré comme une obligation procédurale, et non comme une incitation à l'évolution des politiques publiques, conçues et portées comme des « projets », avec un pilotage, des évaluations et un suivi *in itinere*.

---

<sup>58</sup> Ecolabels décernés par un organisme certificateur reconnu garantissant à la fois la qualité d'usage du produit et ses caractéristiques écologiques.

Les démarches d'évaluation environnementale continues (*ex ante, in itinere, ex post*) devraient se diffuser dans l'ensemble des situations et pratiques sociales. Par exemple, comme cela a été déjà évoqué, dans la discussion budgétaire de l'État, mais aussi des collectivités territoriales, des entreprises, des ménages, et de façon générale à toutes les occasions de choix affectant l'environnement. Cette démarche est d'autant plus importante qu'un des principes de l'évaluation environnementale est non seulement d'éclairer les décisions, mais également de permettre la participation du public à leur élaboration.

- 41. Développer la culture et la pratique de l'évaluation environnementale, en continu, des politiques publiques (planifications, réglementations, programmations).

À titre d'exemple, un des constats dressés par l'Autorité environnementale du CGEDD<sup>59</sup> est que les projets et les politiques publiques comportent rarement un objectif de réduction des GES. C'est notamment le cas pour les infrastructures de transport, l'évaluation environnementale intervenant « à un stade où son impact décisionnel ne peut être que très limité ». Alors que l'évaluation environnementale des infrastructures de transports est obligatoire depuis 2012, aucun schéma, aucun plan d'investissement, aucune concession n'en a encore fait l'objet.

Dans son avis sur la dernière SNBC (6 mars 2019), l'Autorité environnementale « au vu des résultats de la première SNBC, constate que l'absence de compatibilité entre les plans territoriaux, sectoriels et transversaux et les trajectoires prévues par la SNBC est un obstacle majeur à l'atteinte de ses objectifs ». Il est donc urgent, comme l'Autorité environnementale le recommande, de mettre en place les outils permettant d'intégrer les objectifs de réduction des émissions de GES retenus par la SNBC dans les plans, programmes et projets pour la bonne application de la démarche ERC [éviter, réduire, compenser]. »

- 42. Mettre en place les outils permettant d'intégrer les objectifs de réduction des émissions de GES retenus par la SNBC dans les plans et programmes.

#### 3.1.4.2 Les outils et méthodologies à mettre en place

Comme dans d'autres domaines concernant l'environnement, un important chantier de construction méthodologique reste à mener. Il conditionne la crédibilité de l'ensemble des dispositifs d'évaluation.

Des bases sont disponibles : les compétences et savoir-faire existent. Des méthodologies se consolident. Le Haut Conseil pour le Climat a proposé une méthodologie pour évaluer l'impact des lois au regard du climat *ex ante*, avant leur examen au Parlement (HCC, 2019). Du côté de la statistique publique, les ressources existantes pourraient cependant être mieux mobilisées et valorisées.

La capacité d'expertise concernant la prise en compte des enjeux écologiques, y compris de moyen et long terme, dans les décisions ayant des impacts sur l'environnement, doit être renforcée, en activant davantage, et de façon plus coordonnée, l'ensemble des ressources et compétences existantes.

### 3.2 METTRE EN MOUVEMENT L'ENSEMBLE DU SECTEUR PRIVÉ, ACCOMPAGNER ET COORDONNER

Mobiliser les acteurs publics ne suffit pas. La transition écologique suppose à l'évidence la mise en mouvement de l'ensemble du secteur privé. Cette impulsion doit concerner les entreprises des principaux secteurs économiques, et les acteurs du secteur financier ont une place centrale à jouer dans cette dynamique.

<sup>59</sup> Voir le rapport annuel 2017.

[https://www.cgedd.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/cgedd\\_ra2017\\_interactif-2\\_cr\\_cle5d2a2f.pdf](https://www.cgedd.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/cgedd_ra2017_interactif-2_cr_cle5d2a2f.pdf)

### 3.2.1 Les entreprises des principaux secteurs concernés

Au plan général, le débat qui s'est ouvert sur la place et le rôle de l'entreprise et sur la prise en compte des intérêts autres que ceux des actionnaires à l'occasion de la loi PACTE (Plan d'action pour la croissance et la transformation des entreprises, 2019) est positif. Les dispositions de cette loi ont permis de franchir une étape en autorisant les entreprises privées à revendiquer une mission au service du bien commun (reconnaissance en droit des entreprises à mission).

La crédibilité des dispositifs mis en place sera déterminante pour assurer la réussite du mouvement ainsi engagé, ce qui pose la question du suivi des sociétés à mission. Celles-ci devront se doter d'un comité de mission. Elles devront également faire vérifier l'exécution de la mission au moins tous les deux ans par un organisme tiers indépendant selon des modalités et une publicité qui ont été précisées par le décret n° 2020-1 du 2 janvier 2020 relatif aux sociétés à mission.

L'État ne peut certes pas contrôler le respect des engagements pris par chacune des entreprises françaises. Quant aux systèmes de notation extra-financière, ils sont divers et la question de l'indépendance des agences de notation extra-financière peut se poser. Le décret prévoit que les organismes tiers indépendants choisis doivent être accrédités par le Comité français d'accréditation.

**Un référentiel** doit être défini sans tarder dans cette perspective. Les conseils d'administration et les assemblées générales d'actionnaires doivent être acteurs du suivi des engagements

Il faut restructurer rapidement et fortement l'économie pour compenser les pertes d'emplois dans une forme de course de vitesse entre des créations d'emplois dans de nouveaux secteurs et la disparition d'emplois dans des secteurs voués à décliner. L'État devrait définir une **stratégie d'ensemble** dans cet objectif en en confiant l'élaboration et le suivi, soit au ministère de l'Économie, soit à France Stratégie. Une telle stratégie est indispensable en toile de fond d'une **stratégie de formation** qui donnerait corps à ce qui avait été prévu par la loi du 17 août 2015 (*cf. recommandation 36*).

- 43. 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.

### 3.2.2 Affermir l'impulsion donnée par les institutions financières

Dans une situation où les réorientations de l'économie doivent être majeures et supposent des volumens considérables d'investissement, le rôle des détenteurs de capitaux, des acteurs financiers et de l'orientation des financements, est déterminant. La question des mouvements de capitaux est une question centrale, dont dépendent l'orientation des investissements et des flux commerciaux et, à terme, la structure de l'économie.

Pour ce qui concerne les financements publics, le **plan France Relance** lancé en septembre 2020 consacre l'un de ses trois piliers à la transition écologique. Le plan de relance européen contribue au financement du plan national à hauteur d'environ 40 milliards d'euros sur les 100 milliards d'euros du plan français.

Dans le Plan national de relance et de résilience français, les mesures environnementales représentent 50 % des investissements, pour lesquels la France sollicite des financements européens. Le premier rapport du Comité d'évaluation du Plan France Relance souligne que cette part dépasse le taux minimal de 37 % exigé par la Commission européenne pour verser les financements européens soutenant la relance<sup>60</sup>. La France

<sup>60</sup> France Stratégie / Inspection Générale des Finances, Comité d'évaluation du plan France Relance – Premier rapport - Synthèse, page 22.

consent un effort supérieur à celui de ses partenaires européens en matière écologique comme le considère le FMI.

Cependant ce premier rapport souligne également l'existence d'un débat sur le montant réel de l'enveloppe allouée à la transition écologique, ainsi que sur la nécessaire cohérence entre les trois piliers de France Relance, certains considérant qu'en particulier des mesures du volet Compétitivité pourraient freiner l'atteinte d'objectifs relatifs à la transition écologique.

D'après le Haut Conseil pour le Climat<sup>61</sup>, les deux tiers de France Relance soutiendraient l'activité économique sans en modifier les pratiques. De plus, certaines aides du plan ne seraient pas conditionnées à l'atteinte des objectifs environnementaux fixés ; la part des activités fortement émettrices de gaz à effet de serre dans l'économie risque ainsi de se maintenir sur le long terme.

**Cependant, la question du financement de la transition écologique ne se limite pas au budget de l'État**, même de l'État au sens large, c'est-à-dire de l'État proprement dit, mais aussi des collectivités territoriales et des autres entités publiques. Elle concerne également le secteur privé.

Les institutions financières (Autorité des Marchés Financiers – AMF pour les marchés financiers, et Autorité de Contrôle Prudentiel et de Résolution – ACPR pour les banques, les assurances et les autres acteurs financiers) ont créé des commissions avec les acteurs de ces secteurs afin de préciser les normes qui pourraient être fixées.

Face à un contexte de plus en plus contraint par les épisodes de crises climatiques, la France s'est inscrite dans un cadre volontariste et incitatif pour ce qui concerne le secteur des institutions financières en les poussant à la prise d'engagements et en les obligeant à la transparence dans leurs actions à cet égard. Ces mesures impliquent une meilleure transparence par la divulgation d'informations extra-financières ainsi qu'une accentuation de l'investissement dans le secteur du développement durable par la distribution de produits « verts ». Toutefois, les dispositions réglementaires en vigueur demeurent peu contraignantes et une mise en œuvre des engagements difficilement contrôlable compte tenu de la complexité des modélisations pour en estimer les impacts.

Adopté en août 2015 dans la perspective de la tenue de la COP21, l'article 173-VI de la loi Transition Énergétique et Croissance Verte (TECV) a introduit pour les investisseurs institutionnels<sup>62</sup> et les sociétés cotées<sup>63</sup> l'obligation de mettre à disposition de leurs souscripteurs, des informations sur les modalités de prise en compte dans leur politique d'investissement des critères relatifs aux objectifs environnementaux, sociaux et de gouvernance (ESG) et sur les moyens mis en œuvre pour contribuer à la transition énergétique et écologique.

Afin de compléter ces mesures, les institutions financières françaises ont, dans le cadre de l'accord de place du 2 juillet 2019, pris une série d'engagements visant en particulier la mise en place de politiques d'exclusion et de désinvestissement du charbon thermique ainsi qu'un alignement de leurs portefeuilles avec une trajectoire climatique de 2°C.

Plus récemment, la loi énergie-climat<sup>64</sup> a élargi le périmètre d'obligation de publication ainsi que son contenu, les activités de gestion de portefeuille et d'investissement des établissements de crédit et entreprises d'investissement ainsi que les fonds immobiliers y étant désormais soumis.

<sup>61</sup> Avis du Haut Conseil pour le Climat, *France Relance : Quelle contribution à la transition bas carbone*. Décembre 2020.

<sup>62</sup> Plus de 840 investisseurs institutionnels sont concernés : mutuelles, sociétés de gestion, banques et compagnies d'assurance

<sup>63</sup> Ces informations doivent être intégrées dans leur rapport annuel.

<sup>64</sup> L'article 29 dont le décret d'application publié le 27 mai 2021

Les textes en préparation au niveau européen devraient permettre une accentuation de la transparence par un élargissement des obligations d'information à l'ensemble des acteurs du marché européen et une meilleure lisibilité des actions entreprises par ces derniers, notamment grâce à la mise en place d'indicateurs en matière de durabilité. Le règlement *Disclosure*<sup>65</sup> a notamment confié aux autorités de supervision, le soin de soumettre à la Commission européenne des normes techniques de réglementation (RTS) visant à détailler certains aspects techniques du règlement, et en particulier : i) *la transparence sur la prise en compte par les acteurs des « principales incidences négatives » de leurs décisions d'investissement sur les facteurs de durabilité* ; ii) *la transparence applicable aux produits financiers faisant la « promotion d'une caractéristique environnementale ou sociale », ou ayant un « objectif d'investissement durable »*. Ce règlement constitue, avec les règlements Taxonomie<sup>66</sup> et Benchmark<sup>67</sup>, une base essentielle du plan d'action de la Commission européenne en faveur de la finance durable et de son objectif de réorientation des flux de capitaux vers des activités de développement durable.

### 3.2.2.1 Renforcer la transversalité de la gouvernance de proximité

Une dynamique de mobilisation de nombreux acteurs privés est perceptible. Elle doit cependant être confortée accompagnée : de grandes banques sont engagées à verdir leurs portefeuilles de participations et de prêts, en écartant les clients qui ont des activités très polluantes (engagement d'exclure à terme proche tout financement d'activité charbonnière...) et en proposant des financements plus avantageux à ceux qui cherchent à se transformer. Ce type de démarches, qui fait sortir les acteurs financiers de leur fonction traditionnelle, est déjà en cours sur d'autres enjeux (blanchiment, terrorisme). Il faut certes éviter la dérive vers le greenwashing,<sup>68</sup> mais l'orientation n'en est pas moins essentielle.

Les premiers bilans dressés, le législateur a souhaité encadrer la gouvernance de l'évaluation de la mise en œuvre des obligations et des mesures de transparence des acteurs financiers. L'AMF et l'ACPR ont été chargées de veiller à la qualité de l'information fournie par les acteurs financiers sur leur stratégie d'investissement et leur gestion des risques liés aux effets du changement climatique. La mise en place de commissions consultatives Climat et finance durable par l'AMF<sup>69</sup> puis l'ACPR<sup>70</sup> constitue une première étape vers une gouvernance à la fois centralisée et de proximité. Au printemps 2020, l'AMF a ainsi publié une doctrine sur les approches extra-financières dans la gestion collective visant à préciser ses attentes en matière d'informations des investisseurs et notamment d'alerter contre les risques de « *greenwashing* ».

Si le gouvernement a un rôle majeur dans la définition de politiques de modération des externalités environnementales de la croissance économique, le cadre de gouvernance visant à le décliner et à en assurer le suivi est fondamental. La mise en place de commissions permet d'asseoir un pouvoir d'influence des autorités de supervision sur les politiques et stratégies des acteurs financiers. Leur légitimité (par l'intégration d'experts) et leur indépendance d'opinion (par l'intégration d'une majorité d'acteurs « désintéressés ») sont un préalable à la crédibilité de leurs modalités de fonctionnement. La qualité de ces instances dans leurs travaux et le positionnement qui leur est donné, à savoir leur pouvoir d'interpellation à

<sup>65</sup> Les co-législateurs ont adopté en avril 2019 le règlement sur la publication d'informations en matière de durabilité dans le secteur des services financiers (règlement (UE) No 2019/2088, ci-après « règlement *Disclosure* ») dont l'entrée en application partielle a débuté le 10 mars 2021.

<sup>66</sup> Règlement (UE) 2020/852 du Parlement européen et du Conseil du 18 juin 2020 sur l'établissement d'un cadre visant à favoriser les investissements durables

<sup>67</sup> Règlement (UE) No 2019/2089 en ce qui concerne les indices de référence « transition climatique » de l'Union, les indices de référence « accord de Paris » de l'Union et la publication d'informations en matière de durabilité pour les indices de référence.

<sup>68</sup> Des initiatives se développent pour veiller et alerter quant aux formes de communication relevant d'une forme de « *greenwashing* » : Voir par exemple le travail mené sur les réseaux sociaux professionnels par *Pour un réveil écologique*. L'ADEME a édité un guide permettant d'évaluer cette fois, la crédibilité de l'argument écologique dans la communication des organisations.

<sup>69</sup> Communiqué de l'AMF du 23 juillet 2019

<sup>70</sup> Constituée par décision du Collège de l'ACPR le 3 octobre 2019

différents niveaux des instances de décision, sont des facteurs clés de leur influence et de l'impact des opinions qu'elles émettent. Cette gouvernance devrait être renforcée notamment par une meilleure coordination des acteurs impliqués et élargie à d'autres acteurs concernés directement ou indirectement de manière à dégager une vision plus transversale des avancées du secteur.

- 44. Fusionner les commissions consultatives finances durables de l'AMF et de l'ACPR en une commission transversale à l'ensemble des activités financières.
- 45. Y intégrer de représentants du Ministère de la transition écologique<sup>71</sup> ; de l'Ademe<sup>72</sup> ; de l'Autorité de Régulation des Professionnels de la Publicité (ARPP)<sup>73</sup> et du Haut Conseil pour le climat<sup>74</sup>.

### 3.2.2.2 Rechercher la pertinence des indicateurs publiés

Même si la mise en place d'une politique de transparence pour le suivi de la mise en œuvre des engagements pris par les institutions financières les a obligées à réagir de manière concrète<sup>75</sup>, le cadre législatif et réglementaire actuel fixe des objectifs principaux qui ne permettent pas d'assurer une homogénéité des méthodologies de mesures d'impact, de trajectoires et donc une comparabilité entre elles. La définition et la mesure de la trajectoire d'alignement des portefeuilles souffrent d'une hétérogénéité et d'une complexité dans la modélisation qui nécessitent d'intégrer une vision prospective et exhaustive de la part des acteurs sur l'ensemble de leur chaîne de valeur.

Pour assurer le respect de la trajectoire d'alignement des portefeuilles des institutions financières vers la neutralité carbone, il apparaît nécessaire d'imposer une méthodologie standard à l'ensemble des acteurs concernés, avec une méthodologie de calcul commune ainsi qu'une prise en compte de l'ensemble des émissions de GES (directes et indirectes) en amont et en aval de la chaîne de valeur de l'entreprise. De ce fait il importe de définir explicitement le périmètre des activités devant être intégrées dans le calcul. Enfin, l'engagement d'une neutralité carbone à 2050 devrait s'accompagner d'objectifs intermédiaires permettant d'éventuels recadrages anticipatifs s'ils venaient à ne pas être atteints.

- 46. Imposer une méthodologie commune à l'ensemble des acteurs concernés et la prise en compte de l'ensemble des émissions de GES en amont et aval de la chaîne de valeur de l'entreprise, définir le périmètre à intégrer et accompagner d'objectifs intermédiaires l'engagement de neutralité carbone à 2050.

## 3.3 UNE POLITIQUE DE LA CONSOMMATION AU SERVICE DE LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE

Mettre en mouvement l'ensemble de la société pour la réussite de la transition écologique ne peut se faire sans une mobilisation des citoyens y compris dans leurs actes quotidiens de consommation, ce qui suppose

<sup>71</sup> Seul un représentant de la Direction générale du Trésor en est membre actuellement.

<sup>72</sup> Pour son rôle clé dans l'analyse statistique des *reportings* extra-financiers exigés par l'article 29 de la loi énergie-climat.

<sup>73</sup> Pour son rôle de veille contre l'utilisation abusive des arguments « verts » dans les publicités (rejoignant les travaux de l'AMF en matière de lutte contre le « greenwashing »).

<sup>74</sup> Pour son rôle d'évaluation du respect de la bonne mise en œuvre des politiques et mesures pour réduire les émissions de gaz à effet de serre.

<sup>75</sup> Selon un document de travail publié par la Banque de France le 8 janvier 2021, les investisseurs soumis à la loi TECV ont réduit de 40% leur financement des énergies fossiles comparé à un groupe de contrôle qui n'y était pas soumis (cf. <https://publications.banque-france.fr/obligation-de-transparence-des-institutions-financieres-sur-leur-empreinte-climatique-et-financement>)

une politique de la consommation orientée en ce sens. Cette orientation est d'autant plus nécessaire que les évolutions économiques et sociales résultant de la crise ukrainienne risquent de rendre durablement plus difficile l'adaptation des modes de production, agricoles mais aussi industriels.

La France semble en retard en ce qui concerne les « achats verts » par rapport à d'autres pays. Un problème d'orientation des choix des consommateurs demeure.

Pendant le Grenelle de l'environnement, un groupe de travail « Adopter des modes de production et de consommation durables » s'était penché sur ces enjeux à propos d'une diversité de secteurs : agriculture et agroalimentaire, pêche, forêt, mais aussi divers biens industriels, distribution et usages durables des territoires... Certaines des propositions ont commencé à être mises en œuvre mais une large partie ne l'a pas été. La feuille de route puis la circulaire de 2018 en matière d'économie circulaire ont constitué une autre étape. La loi dite « Climat et Résilience » de 2021 comporte plusieurs dispositions visant à orienter les comportements des entreprises et des consommateurs dans un sens plus compatible avec les objectifs écologiques. Elle prévoit notamment l'expérimentation<sup>76</sup> puis la généralisation d'un affichage environnemental des biens et des services (« écoscore »). Cet affichage, qui avait été préconisé dès le groupe précité du Grenelle de l'environnement, devra faire apparaître de façon lisible et compréhensible l'impact environnemental des biens et services durant leur cycle de vie. La loi comporte également des mesures en vue de réduire les emballages, développer la vente en vrac et améliorer la réparabilité des produits.

En dépit de propositions et de mesures qui sont allées dans le bon sens, la gouvernance de la transition écologique de la consommation reste largement à mettre en place. Ce constat traduit d'une part l'absence plus générale de véritable politique de la consommation, et d'autre part le fait que la transition écologique n'a pas encore été intégrée dans les actions visant à orienter ou infléchir la consommation.

Le Plan national pour des achats durables 2022 – 2025 signé par huit Ministres le 15 mars 2022 ne comporte plus l'adjectif « publics » (achats *publics* durables) pour montrer qu'il a vocation à inspirer aussi les actions à mener pour les achats privés, mais les 22 actions qu'il comporte demeurent centrés sur la commande publique.

En matière de sécurité de l'alimentation ou des produits industriels, des crises successives ont sensibilisé les consommateurs à des risques immédiats. Les enjeux environnementaux ne pouvant être perçus de façon aussi tangible, ils nécessitent une approche différente et une impulsion d'autant plus forte.

Les deux axes essentiels en sont connus.

### **3.3.1 Deux axes essentiels**

#### ***3.3.1.1 Des produits et des modes de distribution plus compatibles avec les objectifs écologiques***

De premières avancées ont été réalisées en matière d'obsolescence programmée : elle fait désormais l'objet d'une définition (loi du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte, article 99) ; la loi anti-gaspillage pour une économie circulaire promulguée en février 2020 a créé un instrument de mesure : depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2021, un indice de réparabilité pour cinq produits électriques et électroniques est entré en vigueur. Ce sont les constructeurs qui sont en charge d'évaluer la performance de leurs produits, un contrôle de la DGCCRF étant prévu. La loi prévoit que cet indice devienne, à l'horizon 2024, un indice de durabilité par l'ajout de nouveaux critères.

---

<sup>76</sup> D'une durée maximale de cinq ans. Prioritairement dans les secteurs du textile d'habillement, mais aussi en ce qui concerne les produits alimentaires, l'ameublement, l'hôtellerie et les produits électroniques.



Il en est de même en ce qui concerne la performance énergétique des bâtiments (label RGE, etc.).

Dans le cadre du Plan de relance, l'ADEME propose aux entreprises françaises un pack d'aides exceptionnelles pour financer leurs démarches d'écoconception. L'objectif est d'accélérer la transformation des modèles de production et de consommation, et d'aboutir à la mise sur le marché de produits, biens et services à haute performance environnementale.

Cependant, sur un plan général, les inflexions vers des produits plus respectueux de l'environnement restent faibles et leur part dans la consommation des ménages demeure marginale sauf dans quelques gammes de produits (éclairage LED par exemple). Les actions engagées demeurent trop éparpillées pour affecter en profondeur les tendances de la consommation, qui ont un effet d'entraînement important sur les comportements des consommateurs.

La vente en vrac ne s'est pas réellement développée. Au plan de la distribution, la taille des lots de produits a continué à s'accroître pour beaucoup de lignes de produits, de même que la place des grands conditionnements dans les opérations promotionnelles.

Il faut aller plus rapidement et fortement que ce soit sur l'obsolescence programmée, la performance énergétique des bâtiments, la réparabilité la réduction des emballages, la vente en vrac, la diminution des tailles de lots des produits.

### **3.3.1.2 L'orientation des choix des consommateurs**

Le thème de la consommation plus « sobre » ou plus « juste » est ressenti par nombre de consommateurs, mais il n'a pas réellement trouvé à ce jour de contenu qui ait un effet d'entraînement. Afin de promouvoir une consommation plus respectueuse de l'environnement, l'ADEME déploie différentes actions, et a notamment contribué au développement de la prise de conscience des impacts environnementaux du numérique<sup>77</sup>, mais son action est orientée vers des types particuliers de produits ou de services.

L'orientation des choix des consommateurs peut mobiliser trois leviers : l'étiquetage des produits, les campagnes d'informations, et la surveillance de la publicité.

Sur ces trois axes, des progrès restent à faire pour organiser la gouvernance.

### **3.3.2 L'organisation et la gouvernance à mettre en place**

L'articulation entre les attributions et les modalités d'interventions des différents services et autorités compétentes manque de lisibilité pour les acteurs et ne permet ni cohérence ni dynamique d'ensemble. Un schéma de rationalisation est à construire.

#### **3.3.2.1 Remédier à des faiblesses majeures dans l'organisation des concertations**

**Les instances de concertation existant dans le domaine de la consommation ne sont pas mobilisées sur les enjeux de transition écologique.** Le thème de l'environnement n'apparaît qu'épisodiquement. Le Conseil national de la consommation n'a produit aucun avis à ce sujet dans la période récente. Il a engagé à partir de 2019 des travaux sur les allégations environnementales qui devraient aboutir en juin 2022. Mais ce travail, aussi intéressant soit-il sur le fond, ne s'inscrit pas dans une vision et un programme d'ensemble. La même observation peut être faite sur le Conseil National de l'Alimentation, même s'il a produit deux avis

<sup>77</sup> Voir par exemple le guide paru en novembre 2021 « En route vers la sobriété numérique ».

concernant l'écologie ces dernières années : ce constat doit d'autant plus préoccuper que des arbitrages majeurs sont à effectuer entre agriculture et alimentation d'une part, et transition écologique d'autre part<sup>78</sup>.

En outre les concertations n'ont eu lieu que sur des thèmes ponctuels et sans s'inscrire dans un programme plus large et plus global de concertation. Depuis quinze ans, **aucun processus d'ampleur** du type de ce qu'avait été le Grenelle de l'environnement (y compris sur ces sujets de consommation) n'a été mené.

Si l'on veut favoriser des consensus de la société il est très important que les instances existantes puissent jouer ce rôle et qu'à intervalles suffisamment rapprochés des concertations plus globales soient menées pour baliser les dispositions à prendre.

La quasi-absence d'actions des instances de concertation sur ces sujets tient en partie à ce que le ministère de la transition écologique n'est pas dans leur secrétariat (cas du CNC, animé par la seule DGCCRF), de même qu'il est absent des commissions consultatives créées par l'ACPR et l'AMF (cf. *supra* : 3.2). Certes, l'exemple du CNA où le CGDD participe au secrétariat à côté de la DGAL, de la DGCCRF et du ministère de la Santé, montre que cette seule présence ne suffit pas à créer une dynamique suffisante : le fonctionnement de l'instance doit être réellement interministériel, l'une des conditions en étant qu'il soit fédéré par un programme de travail à 5 ans.

En outre pourrait être créé au sein du CNC un groupe écologie consommation comme il existe de longue date un groupe agro-alimentaire.

Au-delà des productions industrielles classiques, l'étiquetage de l'impact environnemental des produits numériques, ainsi que l'information et la sensibilisation sur leur usage devraient constituer un des axes de travail privilégiés, en raison à la fois des produits utilisés dans la fabrication des matériels et de la consommation énergétique massive qu'ils entraînent.

- 47. Élargir le secrétariat du Conseil National de la Consommation et sa tutelle au ministère de l'écologie dans les différentes instances.
- 48. Élaborer 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 articuler les deux programmes.
- 49. Créer au sein du CNC un groupe écologie consommation comme il existe de longue date un groupe agro-alimentaire.

### 3.3.2.2 *L'organisation à mettre en place pour améliorer l'information des consommateurs*

Les initiatives privées comme Yuka peuvent jouer un rôle utile mais l'essentiel ne peut venir que des pouvoirs publics sur certains points, comme le développement de l'étiquetage et la surveillance des publicités comportant des allégations faussement environnementales qui désorientent les consommateurs et discréditent le sérieux de toute démarche environnementale.

---

<sup>78</sup> Les États Généraux de l'Alimentation de 2017, qui ont débouché sur la loi EGALIM, ont porté essentiellement sur la répartition de la valeur au long de la chaîne alimentaire, mais peu sur la dimension écologique. Les réflexions engagées sur ce thème n'ont pas été poursuivies.

Il faut concevoir et mener **des actions plus systématiques en direction des consommateurs, et** l'organisation à mettre en place comprend trois volets :

- **L'information générale** avec les campagnes d'information où l'INC et les associations de consommateurs ont un rôle essentiel à jouer.

L'INC-60 millions de consommateurs<sup>79</sup>, très attentif aux sujets de sécurité des produits et aux sujets qualité/prix, l'est également désormais aux sujets de réparabilité. Une campagne d'information conjointe INC CGDD en 2021 a produit des conseils concrets pour les consommateurs mais l'action doit être continue et s'inscrire dans un programme de moyen terme.

L'encouragement au rôle des associations de consommateurs, en particulier l'UFC du fait de l'audience de « Que choisir ? », trouve dans le développement de l'action en faveur de l'écologie une justification nouvelle.

- **L'étiquetage** d'un produit est la résultante de diverses préoccupations traduites dans plusieurs corps de droit (étiquetage nutritionnel, labels de qualité, information du consommateur sur le poids et les dimensions, etc.). La multiplicité des préoccupations et règles à intégrer rend impossible que la régulation relève d'une autorité unique.

En revanche l'action gagnerait à être conduite de manière conjointe et coordonnée. Un pontage fort est à construire entre le CGDD et la DGCCRF, avec des réunions régulières et suffisamment fréquentes. Ces réunions pourraient au demeurant être aussi l'occasion d'échanges sur le programme du CNC de manière à organiser la concertation au sein du CNC sur l'étiquetage.

- **Le contrôle des publicités : un pôle commun à construire autour du CGDD et de la DGCCRF**

Classiquement la base est le code de la consommation, mais progressivement des dispositions ont été introduites dans d'autres codes, notamment dans le Code de l'environnement, mais aussi le Code monétaire et financier, et dans le Code de la communication. Désormais interviennent deux administrations et trois autorités indépendantes : la DGCCRF, mais aussi le CGDD, l'ARCOM, l'AMF et l'ACPR.

L'articulation entre les attributions et les modalités d'interventions des différents services et autorités compétentes manque pour le moins de lisibilité et ne permet ni cohérence ni dynamique d'ensemble. Un schéma de rationalisation est à construire.

Les actions concrètes doivent concerner à la fois **le contenu des messages publicitaires et le contrôle de l'exactitude de l'information donnée aux consommateurs et son exactitude**. En ce qui concerne le contenu des messages, le législateur a donné à la nouvelle Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique la mission « d'animer et promouvoir les contrats climats ». Une consultation publique s'est déroulée sur un projet de décret relatif aux allégations carbone dans la publicité. Un point sensible est la définition des cas où l'affichage du respect de la neutralité carbone peut être réalisé sans être assorti d'une neutralité carbone effective. La teneur définitive du décret aura des effets importants sur l'orientation des choix des consommateurs.

**L'interdiction de la publicité mensongère** ou de nature à induire en erreur, intégrée dans le Code de la consommation comporte une possibilité d'action en cessation à l'initiative de la DGCCRF afin de faire interrompre la publicité en cause ; ce texte permet d'agir en urgence. La surveillance du *green washing* devrait être un axe des programmes de contrôle de la DGCCRF.

---

<sup>79</sup> 60 millions de consommateurs est publié par l'Institut National de la Consommation, qui est un établissement public.

**L'Autorité de régulation professionnelle de la publicité (ARPP)**, a défini en mars 2021 une liste de cinq engagements, pour « renforcer l'efficacité de la régulation professionnelle de la publicité concertée avec la société civile », dont elle suit la mise en œuvre. Il serait souhaitable qu'au-delà des orientations générales, l'ARPP intègre davantage dans son rôle de veille permanente sur les publicités, l'utilisation abusive des arguments verts.

- 50. Créer un pôle commun entre la DGCCRF et le CGDD comme il en existe un entre l'AMF et l'ACPR.

## CONCLUSION ET LISTE DE PROPOSITIONS

Cette note qui s'appuie sur la connaissance des mécanismes à l'œuvre dans l'ensemble des administrations publiques ne vise pas à proposer des orientations politiques, mais bien à mettre en évidence les sujets de gouvernance qu'implique l'urgence écologique. Cette urgence impose qu'un ensemble de décisions soient prises au plus tôt.

Il apparaît en effet que l'État, dont il est attendu qu'il soit le garant et le chef d'orchestre, n'est pas totalement en ordre de marche, non seulement pour lui-même, mais aussi pour pouvoir mobiliser l'ensemble des administrations publiques, y compris les collectivités territoriales, et plus largement la société.

La mécanique à l'œuvre produit des objectifs plutôt que des résultats. Ce processus produit des effets délétères, de perte de crédibilité de l'État et de démobilisation des acteurs.

La note met en évidence qu'un effort général est à faire dans la gouvernance des enjeux écologiques - du fait même de leur transversalité - aussi bien au plan central qu'au plan déconcentré, et dans de très nombreux domaines de l'action publique. Les insuffisances concernent d'une part les différents domaines de l'écologie et d'autre part l'absence d'une gouvernance d'ensemble, alors même que l'écologie doit être conçue et pilotée globalement. La gouvernance de l'écologie doit être conçue comme irrigant la transformation de l'État tout entier.

### Liste des propositions

1. Établir un **tableau d'ensemble** permettant aux décideurs publics, aux entreprises et aux citoyens de repérer à tout instant où l'on se situe par rapport à chacun des objectifs qui ont été annoncés.
2. Traduire dans les faits l'article 7 de la Charte de l'environnement en **confiant à l'une des autorités indépendantes existantes la mission de vérifier la bonne application du principe de participation du public** à l'élaboration des décisions publiques en matière d'environnement, et le cas échéant d'initier une consultation du public quand elle fait défaut.
3. **Rendre public le rapport établi en 2020 par le CGEDD** à la suite de la lettre de mission de 2019 sur le bilan des ordonnances de 2016.
4. Établir un **bilan des effets** en termes de prise en compte de l'environnement, et en termes d'accès effectif à l'information et à la participation pour le public, **des réformes successives en matière de participation du public et en matière d'évaluation environnementale**.
5. Sur la base de ce bilan, réexaminer selon une **approche systémique**, dans le cadre d'une démarche ouverte au public et associant l'ensemble des acteurs concernés, la pertinence des différentes modifications intervenues.
6. Mettre en place **un système d'information complet permettant d'accéder à l'ensemble des consultations** du public en matière d'environnement quelle qu'en soit la nature, et de suivre les étapes du processus de décision.
7. **En ce qui concerne le rôle du Parlement**
  - N'utiliser qu'avec parcimonie la procédure accélérée pour les lois en matière d'environnement exigeant un consensus suffisamment large et qui doit s'inscrire dans la durée.

- Assurer dans le mode de fonctionnement des assemblées les conditions d'un véritable suivi et d'une discussion régulière.
- Presque tous les engagements de la France étant de rang législatif, le Parlement, par exemple l'OPECST, pourrait exercer une mission permanente de surveillance du respect de ces engagements.
- Organiser une discussion sur la base des informations contenues dans le Budget vert, par exemple à l'occasion de l'examen des projets de loi de Finances.
- Dans cette perspective, joindre au PLF le tableau de bord suggéré dans la proposition 1 ci-dessus.

9. Prévoir une consultation des commissions compétentes du Parlement sur les projets de décrets d'application des lois ayant un impact sur l'environnement.

10. **Revisiter le rôle du Commissariat général au développement durable** à l'intérieur du Ministère de la Transition écologique et au plan interministériel de manière à ce qu'il puisse assurer la stratégie à 5-10 ans, et faire intégrer la dimension de la transition écologique dès le stade amont de la préparation des textes législatifs et des principaux textes réglementaires.

11. Pour assurer la transversalité de la prise en compte de la transition écologique et permettre notamment une mobilité vers le CGDD et le MTE, revoir les situations statutaires et indemnitaires qui limitent cette mobilité.

12. Mettre en place et stabiliser **un rendez-vous régulier permettant d'aligner les feuilles de route ministérielles** dans le cadre de discussions interministérielles approfondies, afin d'assurer la mise en cohérence des actions engagées au service d'objectifs communs. Idéalement la périodicité devrait être annuelle ou, compte tenu de la lourdeur du processus, une fois tous les deux ans.

13. Dans le même esprit, produire un **bilan d'ensemble des avancées** et de l'évolution des risques environnementaux dans les différents domaines en vue d'une meilleure coordination.

14. **Renforcer la coopération et l'intercommunication entre agences et autorités indépendantes** pour assurer la transversalité.

15. Créer les conditions d'un **véritable dialogue stratégique**, dont l'animation pourrait revenir au CGDD, et formuler des orientations transversales et stratégiques adressées à l'ensemble des agences et autorités indépendantes dans le même esprit.

16. Assurer en accompagnement une politique RH adaptée des agences et autorités indépendantes.

17. Mettre en place un **dispositif de suivi et d'accompagnement des SRADDET** dans leur ensemble et une méthodologie commune de suivi des objectifs.

18. Veiller à ce que la gouvernance des SRADDET soit organisée de manière à ce que les acteurs locaux disposent d'un accompagnement suffisant

19. **Former les élus et les agents territoriaux** à la participation et à l'environnement

20. Mettre en place **une loi de programmation** pluriannuelle pour les principaux investissements exigés par la transition écologique.

21. Poursuivre **les efforts de classement des dépenses** en fonction de leur impact environnemental et favoriser l'appropriation et l'utilisation de ces informations dans les discussions budgétaires

22. Reprendre ce classement dans les documents budgétaires débattus par le Parlement, dès les projets annuels de performance du budget 2023 qui seront présentés en septembre 2022, et les rapports annuels de performance de 2023.
23. Mener une réflexion en vue de la mise en place d'une **écoconditionnalité** pour les dépenses d'intervention (titre 6), première étape vers la suppression de celles qui sont classées défavorables.
24. Le caractère transversal des sujets écologiques doit en faire un domaine privilégié d'utilisation de « **documents de politique transversale** » (**DPT**), qui ont pour fonction de retracer l'ensemble des moyens affectés à une politique publique par-delà la présentation sectorisée qui est le propre des programmes budgétaires institués par la LOLF
25. **Les indicateurs de performance** qui sont au cœur du système budgétaire issu de la LOLF devraient être revisités pour s'assurer qu'ils prennent en compte la dimension écologique que doit désormais comporter la performance.
26. L'objectif fixé, que dès 2023, ce classement figure dans **les budgets des principaux établissements publics** est réaliste et devrait être considéré comme impératif.
27. Comme **certaines communes** l'ont déjà expérimenté, le classement des budgets des collectivités territoriales selon la même méthodologie pourrait être rendu obligatoire par le Code général des collectivités territoriales pour les collectivités les plus importantes.
28. Poursuivre les efforts de mise en œuvre des ODD à l'échelle nationale comme à l'échelle des territoires.
29. **Mettre en cohérence les jeux d'indicateurs sur les caractéristiques environnementales des produits et services** en tenant compte des évolutions du cadre normatif mondial.
30. Poursuivre les **travaux statistiques** pour arriver à **chiffrer** aussi finement que possible **les coûts des sinistres liés aux changements climatiques** et leur prise en compte dans les politiques d'atténuation de ces changements.
31. Repenser et mettre en cohérence l'organisation de l'information disponible, tant pour éclairer les décideurs que pour encourager les changements de pratiques.
32. **Impulser dans la sphère publique un mouvement général d'élaboration de projets de service** tournés notamment vers l'écoresponsabilité, mais aussi la contribution de l'action des services à la réalisation des objectifs environnementaux.
33. **Publier une Déclaration de Performance Extra-Financière (DPEF) pour les organismes publics** (opérateurs de l'État, collectivités territoriales, organismes de sécurité sociale) selon les mêmes seuils que les entreprises. La faire auditer par un tiers indépendant.
34. **Former** aux enjeux climatiques et écologiques les dirigeants et l'ensemble des agents publics – quel que soit le secteur dont ils relèvent. Capitaliser à partir des nombreuses initiatives développées par des acteurs publics comme privés en matière de formation des agents publics aux enjeux écologiques.
35. **Renforcer le temps de formation dédié à la transition écologique dans le socle commun de formation des hauts fonctionnaires à l'Institut National du Service Public** et organiser pendant ce tronçon commun un dialogue des cultures entre les différentes formations.

36. **Définir 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.
37. Dans le cadre de cette stratégie, **mettre en place un dispositif de certification ou d'accréditation** par l'État des formations publiques ou privées, permettant d'assurer une garantie de qualité des contenus proposés.
38. S'assurer que les administrations centrales qui animent la **politique en matière d'achat public durable** disposent des moyens et capacités nécessaires pour la mettre en œuvre en épaulant les acteurs de terrain.
39. Accélérer les efforts en vue de la consolidation et la diffusion d'indicateurs partagés et stabilisés permettant la prise en compte de l'environnement dans l'achat public.
40. Améliorer l'accessibilité des outils conçus pour accompagner la communauté des acheteurs publics, notamment des petites collectivités, et réaliser une évaluation continue de ces outils.
41. **Développer la culture et la pratique de l'évaluation environnementale, en continu, des politiques publiques** (planifications, réglementations, programmations).
42. Mettre en place les outils permettant d'intégrer les objectifs de réduction des émissions de GES retenus par la SNBC dans les plans et programmes.
43. 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.
44. **En ce qui concerne les institutions financières et l'impulsion qu'elles peuvent donner à la finance verte**, fusionner les commissions consultatives finances durables de l'AMF et de l'ACPR en une commission transversale à l'ensemble des activités financières.
45. Y intégrer de représentants du Ministère de la transition écologique ; de l'Ademe ; de l'Autorité de Régulation des Professionnels de la Publicité (ARPP) et du Haut Conseil pour le climat.
46. Imposer une méthodologie commune à l'ensemble des acteurs concernés et la prise en compte de l'ensemble des émissions de GES en amont et aval de la chaîne de valeur de l'entreprise, définir le périmètre à intégrer et accompagner d'objectifs intermédiaires l'engagement de neutralité carbone à 2050.
47. **Pour concevoir une politique de la consommation intégrant l'écologie**, élargir le secrétariat du Conseil National de la Consommation et sa tutelle au ministère de l'Écologie dans les différentes instances.
48. Élaborer un programme de travail à 5 ans en matière de transition écologique pour le CNC d'une part, et le Conseil National de l'Alimentation d'autre part, et articuler les deux programmes.
49. Constituer au sein du CNC un groupe écologie - consommation comme il existe de longue date un groupe agro-alimentaire.
50. Pour le contrôle de la publicité, créer un pôle commun entre la DGCCRF et le CGDD comme il en existe un entre l'AMF et l'ACPR.



*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.*

*Il a publié depuis début 2020 quinze « Notes » et « Tribunes » sur un ensemble de sujets dont les diverses crises et événements récents ont confirmé l'importance. Ses dernières publications ont porté sur « L'État face aux crises qui viennent » (janvier 2021), « Grand Âge, EHPAD : sortir de l'inacceptable » (mars 2021), « Télétravail et services publics : quatre défis à relever d'urgence – saisir les opportunités de transformation » (mai 2021), « Le recours de l'État aux apports d'expertise externe : une pratique contestée, éclairer le débat » (juin 2021), « Agences, autorités indépendantes : quelle place, quelles réformes ? » (septembre 2021), « L'évaluation des politiques publiques : réconcilier la connaissance et l'action, opérationnaliser l'évaluation » (septembre 2021) « Où en est la stratégie numérique publique ? » (décembre 2021), « La réforme de l'État face aux impatiences des citoyens et à des enjeux d'ampleur exceptionnelle » (mars 2022), « L'État et les consultants » (mars 2022).*

*Outre la présente « Alerte sur la gouvernance de l'écologie », il publiera d'ici à mi-avril 2022 une note sur « La sécurité du quotidien ».*

*Toutes ses publications sont consultables sur le site du Cercle : [cerclereformeetat.eu](http://cerclereformeetat.eu)*

*Le présent document résulte d'une réflexion collective engagée début 2021 à laquelle ont participé 18 membres du Cercle. Des entretiens ont également été réalisés avec des responsables et spécialistes extérieurs au Cercle.*