



Pour un réveil écologique de l'action publique

**27 propositions pour repenser l'exemplarité de
l'action publique au regard de l'urgence écologique**

Juin 2022 - Collectif *Pour un réveil écologique*

Introduction

En signant le Manifeste étudiant pour un réveil écologique, plus de **33 000 étudiants** ont affirmé vouloir faire un pas de côté par rapport à l'avenir professionnel qui leur semble destiné. **Nous ne voulons pas travailler au service de projets déconnectés de l'urgence écologique**, c'est-à-dire du changement climatique, des pollutions, de l'érosion de la biodiversité et de l'épuisement des ressources naturelles.

Parmi les signataires du manifeste, de nombreux étudiants et étudiantes se destinent à un parcours professionnel dans la fonction publique, et exigent qu'elle prenne la pleine mesure des enjeux environnementaux. Ainsi, après avoir questionné les entreprises sur leur modèle de fonctionnement, nous interrogeons désormais les institutions étatiques. Il s'agit d'évaluer **l'adéquation de leurs objectifs, actions et moyens**, d'une part, et du fonctionnement interne, des **formations et carrières** de la fonction publique, d'autre part, à l'urgence écologique.

Notre objectif est de **fournir aux étudiants et jeunes diplômés un état des lieux de l'ambition et de l'effectivité de l'action publique environnementale**, afin qu'ils puissent les intégrer dans leurs choix d'orientation professionnelle. Dans cette perspective, nous avons élaboré **neuf questionnaires** d'évaluation adaptés aux administrations centrales, au Parlement ainsi qu'aux juridictions administratives et judiciaires.

À la lumière de rapports publics et des réponses apportées par plusieurs administrations et institutions publiques¹ - que nous remercions pour le temps qu'elles y ont consacré - aux questionnaires, nous formulons **27 propositions à destination du Président de la République, de la Première ministre, de la ministre de la transition écologique et du ministre de la transformation et de la fonction publiques**. Ces propositions, à **initier dans les premiers mois du quinquennat 2022-2027**, visent à rendre plus ambitieuse et plus efficace l'action environnementale du service public. Elles portent sur **la gouvernance de l'État et la formation des agents publics, l'évaluation et la conduite de l'action publique ainsi que sur l'association des agents, des territoires et des citoyens à la planification écologique**

Les administrations et institutions publiques sont au cœur de la vie des Français et emploient environ 20% de la population active. En vertu de leur travail de conception et de mise en œuvre des services publics, elles ont **un triple devoir de responsabilité, d'exemplarité et de cohérence** :

- La **responsabilité** d'assurer sur le long terme l'accès des Français aux services publics et de préserver les biens communs environnementaux pour les générations actuelles et futures ;
- L'**exemplarité** dans la mise en œuvre de la transition écologique tant dans leurs pratiques internes que dans leurs missions, afin de devenir des moteurs du changement et entraîner l'ensemble de la société ;
- La **cohérence** entre les politiques publiques et l'ensemble des engagements pris à l'échelle nationale (stratégies environnementales, charte de l'environnement) et internationale (objectifs européens, accord de Paris). Cette cohérence passe par le développement d'une culture de la sobriété, de la prévention des atteintes à la biodiversité, de la préservation des biens communs.

En répondant à ces devoirs et en se dotant d'outils de pilotage clairs et transparents, les administrations publiques feront montre, dans un contexte de baisse d'attractivité de la fonction publique, d'une réelle ambition et démontreront qu'elles peuvent permettre aux nombreux étudiants et jeunes diplômés d'exprimer tout leur potentiel pour mettre en pratique les objectifs de l'Etat et des collectivités territoriales.

¹ Conseil d'Etat, Cour des comptes, Sénat, Conseil économique, social et environnemental, ministères de l'écologie, de l'économie, de l'enseignement supérieur, de la justice, tribunaux de Besançon et de Nanterre et cour d'appel de Dijon

Synthèse

1. Gouvernance de l'Etat & formation des agents publics

Mettre en place de nouvelles modalités de conduite de l'action publique suppose des changements profonds de culture et de gouvernance. En particulier, il est nécessaire **de compléter l'action de coordination du Secrétariat général à la planification écologique (SGPE) par celle d'une autorité administrative indépendante** capable de contrôler le niveau d'ambition environnementale de l'action publique. De plus, l'urgence et l'ampleur du défi écologique appellent à **former massivement les agents publics à ces enjeux**.

1.1. Renforcer la capacité d'action des acteurs publics et créer une Autorité de préservation des limites planétaires

La capacité d'action des administrations et établissements publics face à l'urgence écologique n'est pas acquise. La Cour des comptes indique que **les effectifs ont diminué de 14% entre 2010 et 2022¹** en administration déconcentrée de l'Etat. Le SGPE doit pouvoir s'appuyer sur des administrations centrales, déconcentrées et locales en capacité de faire face à l'urgence environnementale. Il convient donc de réaliser une analyse des missions, de l'organisation et des moyens de toutes les administrations publiques.

L'absence de pouvoir contraignant des institutions chargées d'évaluer l'action publique est un manque de la gouvernance environnementale. La création d'une **Autorité de Protection des Limites Planétaires (APLP)** composée de six à neuf collèges, selon qu'elle se concentre sur **les objectifs environnementaux de la taxonomie européenne** ou sur **les neuf limites planétaires²**, pourrait ainsi **compléter l'action et les réflexions du SGPE et des administrations à travers des missions d'évaluation et d'enquête, de contrôle et, le cas échéant, de sanction**. La France deviendrait pionnière sur le plan de la gouvernance de la transition écologique et servirait d'exemple aux autres États pour **intégrer de manière systémique les enjeux de transition écologique dans les politiques publiques**.

1.2. Former tous les agents publics et élus de la République

Face au constat du manque de formation environnementale des agents publics, le gouvernement a seulement renforcé la formation initiale des hauts fonctionnaires, et non pas toutes les formations initiales des agents publics. Il convient donc d'**étendre le module transition écologique du tronc commun de la haute fonction publique à l'ensemble des écoles du service public**. En complément, **chacune des écoles devrait élaborer un programme spécifique aux futurs métiers exercés par les élèves fonctionnaires**.

Par ailleurs, la formation continue des fonctionnaires en matière environnementale n'est pas à la hauteur de l'urgence écologique. Il apparaît nécessaire de **concevoir et mettre en œuvre un programme national de formation écologique des agents publics**. Ce plan de formation devrait fixer des objectifs ambitieux, par exemple **100% des hauts fonctionnaires formés d'ici fin 2024 et 100% des agents publics formés d'ici fin 2025**. Élaboré par le SGPE en lien avec la DGAFP, il devrait d'abord cibler et anticiper, sur la base des stratégies nationales environnementales, les

1 <https://www.ccomptes.fr/fr/publications/les-effectifs-de-ladministration-territoriale-de-lEtat>

2 Changement climatique, érosion de la biodiversité, perturbation des cycles biogéochimiques de l'azote et du phosphore, changements d'utilisation des sols, acidification des océans, utilisation de l'eau, appauvrissement de la couche d'ozone stratosphérique, pollutions chimiques et aérosols dans l'atmosphère

besoins en compétences actuels et futurs de tous les agents publics. Puis, il devrait être décliné au niveau des administrations centrales, sociales et territoriales, en concertation avec leurs parties prenantes.

Les **élus nationaux et locaux de la République, les membres du Gouvernement et leurs conseillers** doivent également suivre des formations aux enjeux environnementaux, actuellement inexistantes. Or ces acteurs jouent un rôle central en matière d'orientation de l'action publique, nationale ou locale. Un **programme de formation ambitieux devrait être mis en place**.

2. Évaluation et conduite de l'action publique

Pour assurer l'atteinte des objectifs environnementaux fixés, des **méthodes d'évaluation et des outils de pilotage de l'action publique** doivent être mises en place.

L'évaluation est nécessaire d'une part, avant la mise en place d'une politique publique pour s'assurer de **sa pertinence au regard de l'urgence écologique** et, d'autre part, pendant sa mise en œuvre pour **garantir l'atteinte des objectifs de résultats fixés lors de la conception**.

Les administrations publiques doivent se doter d'**outils de pilotage** leur permettant de **mieux suivre les politiques et dépenses publiques** au regard des stratégies nationales environnementales³.

2.1. Réaliser des évaluations ex-ante et ex-post des lois au regard la planification écologique

Plusieurs normes ont permis d'ancrer l'évaluation *ex-ante* des lois ou projets ayant un impact sur l'environnement. Toutefois, cette évaluation **ne permet pas d'assurer leur pleine compatibilité avec les enjeux écologiques**. Vecteur de confiance en l'action publique, elle doit devenir une pratique courante dans l'élaboration et la mise en œuvre des lois par les administrations. Cela se traduira par **l'amélioration de l'étendue des évaluations environnementales ex-ante des lois qui ont un impact significatif sur l'environnement**, tout en prévoyant les éléments nécessaires pour en **effectuer des évaluations ex-post**.

2.2. Renforcer les obligations légales sur l'évaluation des impacts environnementaux des administrations

Alors que la loi impose à un grand nombre d'administrations de réaliser des bilans carbone⁴, **seules 25% des administrations soumises à l'obligation répondent à cette obligation**⁵. Plusieurs facteurs peuvent l'expliquer : un **manque de compétences en interne** pour réaliser l'évaluation ou le **montant dérisoire de la sanction financière**, plafonnée à 20 000 euros, en cas de non réalisation.

De plus, **il n'existe pas d'obligations légales d'évaluation des impacts des administrations ou des entreprises sur la biodiversité ou la consommation de ressources naturelles**.

Enfin, ces évaluations ne débouchent généralement sur **aucune mesure ou stratégie interne de réduction de l'impact climatique**.

Par conséquent, les **évaluations** ne doivent plus se restreindre aux gaz à effet de serre mais être **étendues à l'ensemble des impacts environnementaux**⁶. La méthodologie des évaluations

3 Sur la biodiversité, le climat, l'économie circulaire, l'eau, la lutte contre la déforestation importée, pour les aires protégées 2030, etc...

4 [article L229-25 du code de l'environnement](#)

5 <https://theshiftproject.org/article/decarboner-ladministration-publique-rapport-octobre-2021/>

6 L'ADEME définit 12 impacts environnementaux qui affectent la qualité de l'air, la qualité de l'eau, les ressources (sols inclus) et la santé humaine

(notamment des impacts sur la biodiversité et les ressources naturelles) pourrait être définie par les services du ministère de **MTECT**, en lien avec l'**ADEME**. Elles seront rendues **publiques et accessibles** à tous les citoyens, collectivités, entreprises. **L'APLP et ses services déconcentrés** en région seraient chargés de **vérifier** les évaluations environnementales des acteurs publics.

2.3. Renforcer le pilotage des stratégies environnementales nationales par des plans d'action ministériels

Dotées depuis 2021 de plans climat qui **ne concernent, par construction**, que la question climatique, les administrations ne sont pas autant mobilisées sur l'ensemble des questions environnementales. Les futurs **plans d'action ministériels** doivent être établis par rapport à **l'ensemble des stratégies environnementales nationales** (SNBC, SNB, économie circulaire, eau). En effet, l'action publique environnementale sera d'autant plus cohérente, efficiente et efficace qu'elle intégrera l'ensemble des enjeux écologiques. S'agissant de la **mise en œuvre des plans environnementaux**, ils devront être déclinés dans l'ensemble d'une administration et faire l'objet d'une **reddition des comptes**.

Partant des limites des plans climat, les futurs plans environnementaux devront devenir des **stratégies opérationnelles de long terme** visant à déployer les stratégies nationales environnementales. Cela suppose de **quantifier les impacts de chaque mesure des plans d'action** pour en démontrer l'alignement avec les objectifs des stratégies nationales et d'**associer un budget minimum à mobiliser**, pour chaque orientation de ces stratégies, afin de tenir les objectifs prévus.

2.4. Repenser le budget vert et en faire un outil de négociation budgétaire

Introduit en 2020, le budget vert permet d'analyser l'impact environnemental du budget de l'Etat. La catégorisation actuelle des postes de dépenses au regard de leurs impacts environnementaux est toutefois **binaire** et masque **des nuances significatives entre les dépenses, notamment leur intensité et leur temporalité**. Il est donc nécessaire de **transformer les catégories du budget vert** afin de **réaliser une classification** plus nuancée, **en lien avec les stratégies nationales environnementales**. Le **périmètre de l'analyse doit aussi continuer de s'étendre**, afin de réduire le nombre d'items neutres ou non chiffrés, en particulier en incluant à l'analyse des **niches fiscales**. Une réflexion pourrait ainsi être menée sur la **fiscalité environnementale**, qui manque de cohérence⁷.

Par ailleurs, le budget vert n'est **pas un élément dans la négociation du budget**, tant sur le plan administratif que politique. Or, **la planification écologique doit guider les politiques publiques des années à venir**, il est impératif d'évaluer la contribution des dépenses aux objectifs écologiques de l'État, pour les piloter en conséquence.

Sur le **plan administratif**, le budget vert doit donc devenir un **outil intégré aux négociations budgétaires annuelles et pluriannuelles** et s'inscrire dans l'élaboration de la LPPF.

Sur le **plan politique**, il est nécessaire de **faire du budget vert un temps fort des discussions parlementaires** lors des débats relatifs aux lois de finances initiales, rectificatives et de règlement.

3. Association des agents, des territoires et des citoyens à la planification écologique

Cette association est une condition indispensable pour assurer une prise en compte suffisante des **difficultés du terrain**, pour **légitimer l'action** publique et pour **la rendre plus efficace** grâce à des mécanismes de coordination à l'échelle locale.

⁷ <https://www.cae-eco.fr/Biodiversite-quelle-reponse-economique> et <https://www.cae-eco.fr/staticfiles/pdf/cae-note050v2.pdf>

3.1. Faire participer les agents à l'élaboration et à la mise en oeuvre des plans environnementaux

Les agents publics ne sont **pas assez impliqués ni assez largement mobilisés dans la définition des plans ou projets environnementaux des administrations**. La participation des agents publics à la stratégie de leurs administrations et une intégration transversale des enjeux environnementaux dans le dialogue social sont pourtant des **leviers pour ancrer la transition écologique dans le fonctionnement des administrations publiques**.

Les agents doivent pouvoir **participer à l'élaboration de la stratégie environnementale de leur administration et à la mise en œuvre de la stratégie environnementale**. Ces nouvelles formes de participation pourraient **mobiliser des innovations managériales telles que l'intrapreneuriat**.

3.2. Territorialiser les stratégies environnementales nationales

La coordination des stratégies et plans nationaux avec les schémas et plans territoriaux est insuffisante. Cela nuit à l'efficacité de la coordination des actions territoriales en vue de l'atteinte des objectifs nationaux. Par ailleurs, répondre à l'urgence environnementale à l'échelle nationale requiert **une compatibilité entre les objectifs portés par les stratégies nationales environnementales et l'ensemble des outils de planification des collectivités territoriales** (SRADDET, SRAEII, PPA, PCAET, SCoT, PLUi, PLH, ...).

Cela suppose de **clarifier certaines notions** qui restent mal comprises (**neutralité carbone, décroissance de l'artificialisation**), puis d'associer les **élus et agents des collectivités territoriales à la définition des stratégies nationales environnementales**.

Une fois déterminées, les stratégies nationales doivent **être territorialisées**, via de **nouvelles instances de gouvernance** afin d'assurer une **continuité de discussion entre les échelons régionaux et l'échelon national** et d'**identifier les responsabilités** des différents échelons territoriaux.

Une **première instance de dialogue** réunissant l'État, les régions et l'APLP aurait pour mission de **cadrer et de quantifier des responsabilités et potentiels d'action** de l'État et des régions et échelons infra-régionaux ; de **vérifier la cohérence** de la somme des objectifs régionaux avec les stratégies nationales ; de **contrôler la juste répartition de l'effort**.

Une **deuxième instance** de coordination aux limites planétaires serait chargée, au sein des territoires, de **faire dialoguer collectivités territoriales, entreprises et citoyens** afin de coordonner les stratégies et plans territoriaux.

3.3. Associer les citoyens à la planification écologique

La Convention Citoyenne pour le Climat (CCC) a reçu des critiques relatives au périmètre du mandat, à l'association insuffisante des parties prenantes et aux modifications qui ont été apportées aux propositions des citoyens, qu'il faut prendre en compte pour les prochains exercices de démocratie délibérative écologique. En effet, **l'association des citoyens à la planification écologique doit permettre de renforcer et de légitimer l'action publique écologique**.

L'administration serait d'abord chargée d'**identifier des controverses prioritaires** de la planification écologique. Des **consultations** seraient ensuite organisées sous l'égide de la CNDP pour **synthétiser les avis de toutes les parties prenantes**, sur chaque grande question identifiée par l'administration. Enfin, une ou plusieurs **conventions hybrides** (mêlant citoyens et parlementaires) construiraient des propositions relatives à chacune des controverses. A la fin du processus, un **comité légistique** de haut niveau et une consultation régulière de l'administration permettraient de **transmettre directement les propositions à référendum ou à un vote parlementaire**.

Liste des propositions

n°	Proposition	Chef(s) de file	Associés
Gouvernance de l'État			
1	Afin de renforcer la capacité d'action des acteurs publics en matière environnementale, réaliser une revue des missions, de l'organisation et des moyens des administrations publiques (État et ses opérateurs, administrations de sécurité sociale, collectivités territoriales) au regard de la planification écologique.	SGPE	APUC, APUL, ASSO, IGF, IGAS, CGE, CGEDD
2	Créer une Autorité de préservation des limites planétaires (APLP) dotées de pouvoirs d'enquête et de sanction afin de renforcer le contrôle de l'action publique en matière environnementale.	PM	MTECT, SGPE, HCC, AE
3	En parallèle de la mise en place de l'APLP, missionner le Conseil général de l'Environnement et du Développement durable ainsi que l'Inspection générale des finances afin de déterminer des indicateurs nationaux et locaux visant à mesurer et suivre l'évolution des neufs limites planétaires.	PM	IGF, CGEDD
Formation des agents publics			
4	Sur le plan de la formation initiale, étendre le module transition écologique du tronc commun de la haute fonction publique à l'ensemble des écoles du service public (IRA, INSET, ESPE, ESEN, ENSSIB, ENFIP, INTEFP, ...).	MTEFP	DGAFP, écoles du service public
5	Élaborer dans chacune des écoles de la fonction publique, en concertation avec les élèves des écoles concernées et leurs encadrants, un programme spécifique aux futurs métiers exercés par les élèves-fonctionnaires.	MTEFP	Ecoles du service public
6	Sur le plan de la formation continue, concevoir et mettre en œuvre un programme national de formation écologique des agents publics.	MTEFP, SGPE	DIESE, MESRI, organismes de formation : INSP, IGPDE, CFJA, CNFPT, ANFH, ...
7	Établir un programme de formation ambitieux à l'attention des membres du gouvernement, de tous les élus de la République et de leurs conseillers.	MTECT, SGPE	ANCT, CNFPT
Evaluation de l'action publique			
8	Améliorer l'étendue des évaluations environnementales ex-ante des lois qui ont un impact significatif sur l'environnement et prévoir les éléments nécessaires pour en effectuer des évaluations ex-post.	SGPE	Ministères, APLP, HCC
9	Rendre obligatoire, dès 2023, l'évaluation des impacts environnementaux des institutions publiques , en particulier en matière de biodiversité.	MTECT	APUC, APUL, ASSO

n°	Proposition	Chef(s) de file	Associés
Conduite de l'action publique : plans environnementaux ministériels			
10	Etablir les futurs plans d'action ministériels en matière environnementale par rapport à l' ensemble des stratégies environnementales nationales (climat, biodiversité, économie circulaire, eau).	MTECT, SGPE	Ministères
11	Planifier les révisions des plans environnementaux des ministères pour les faire intervenir simultanément et associer les responsables de ces révisions à l'élaboration de la SFEC et des futures stratégies environnementales, afin de garantir une reprise fidèle de ces stratégies dans les plans ministériels.	MTECT, SGPE	Ministères
12	Décliner au sein de l'ensemble des administrations de l'État les plans environnementaux des ministères.	Ministères	Services déconcentrés
13	Rendre compte annuellement de la mise en œuvre des plans environnementaux de chaque ministre. En cas de non-respect du calendrier de mise en œuvre, le Ministre fournit, devant l'Assemblée Nationale, des explications quant à cet écart et propose des stratégies d'ajustement et de comblement du retard.	Ministères	
14	Quantifier les impacts de chaque mesure des plans d'action pour en démontrer l'alignement avec les objectifs des stratégies nationales environnementales.	Ministères, SGPE	
15	Pour chaque orientation des stratégies nationales environnementales, associer un budget minimum à mobiliser afin de tenir les objectifs prévus. Opérer une sécurisation de ces budgets sur le long terme, notamment dans le cadre de la nouvelle procédure relative à la budgétisation verte.	Ministères concernés, MEFSIN	
Conduite de l'action publique : budget			
16	Transformer les catégories du budget vert afin de réaliser une classification plus nuancée et en lien avec les stratégies nationales environnementales afin d'identifier les mesures favorables à leur mise en œuvre mais insuffisantes et les mesures cohérentes avec les stratégies nationales.	MEFSIN (DB, DT), MTECT (CGDD)	
17	Sur le plan administratif, intégrer la budgétisation verte aux négociations budgétaires annuelles et pluriannuelles.	PM, MEFSIN (DB, DT), MTECT (CGDD)	Ministères
18	Former les agents de la Direction du Budget et des directions métiers des ministères à la réalisation d'une évaluation environnementale du budget.	DGAFP, IGPDE	DIESE, DRH des ministères
19	Sur le plan politique, faire de la budgétisation verte un temps fort des discussions parlementaires dans le cadre des débats relatifs aux lois de finances, lois de finances rectificatives, et lois de règlement.	PM, MEFSIN	Ministre chargé des relations avec le Parlement

n°	Proposition	Chef(s) de file	Associés
Association des agents à la planification écologique			
20	Impliquer les agents dans l'élaboration de plans environnementaux des administrations, tant sur le plan de leur définition que de leur mise en œuvre.	MTFP (DGAFP)	DRH des ministères
Association des territoires à la planification écologique			
21	Définir et préciser la notion de neutralité carbone territoriale.	MTECT	SGPE
22	Étendre le décret du 13 avril 2022 relatif à la compensation carbone et les allégations de neutralité carbone dans la publicité à toutes déclarations ou stratégies provenant des acteurs privés ou publics et créer des commissaires aux comptes climat, certifiés par l'Autorité de préservation des limites planétaires pour s'assurer de leur pertinence.	MTECT	SGPE
23	Associer plus fortement les élus et agents des collectivités territoriales à la définition des stratégies nationales environnementales.	MTECT, SPGE	Associations d'élus, AATF, ADEME, ADGC, SNDGCT, Ingéchef
24	Afin de territorialiser les stratégies nationales environnementales en matière de climat, de biodiversité, d'économie circulaire et de gestion de l'eau, créer des instances de dialogue environnemental entre l'État et les régions, et l'Autorité de préservation des limites planétaires.	SGPE, MTECT, Régions, APLP	
25	Pour coordonner les stratégies et plans territoriaux, créer des instances de dialogue environnemental entre les régions, départements, villes et intercommunalités, associations, les services déconcentrés de l'État ainsi que de l'Autorité de préservation des limites planétaires.	Régions, DREAL	Départements, EPCI, communes
26	Accroître les moyens des services déconcentrés de l'État et former les agents chargés d'émettre des avis sur les documents de planification territoriaux au concept de limites planétaires et aux stratégies et documents structurants nationaux visant à les respecter, afin d'assurer une cohérence d'ensemble entre échelons territoriaux et ces documents nationaux.	MTECT	DREAL
Association des citoyens à la planification écologique			
27	Associer les citoyens aux grands choix de planification écologique à travers un exercice de démocratie délibérative renouvelée.	SGPE	Conseil d'État, CNDP, Ministères compétents

Sommaire

Introduction	3
Synthèse	5
Liste des propositions	9
Sommaire	12
1.Gouvernance de l'Etat & formation des agents publics	14
1.1.Renforcer la capacité d'action des acteurs publics et créer une Autorité de préservation des limites planétaires	14
1.1.1. Plusieurs administrations et institutions publiques participent à la gouvernance environnementale	
1.1.2. La capacité d'action des administrations et établissements publics face à l'urgence écologique n'est pas acquise	
1.1.3. Réaliser une revue des missions, de l'organisation et des moyens des administrations publiques au regard de la planification écologique	
1.1.4. L'absence de pouvoir contraignant des institutions chargées d'évaluer l'action publique est un manque de la gouvernance environnementale	
1.1.5. Créer une autorité indépendante chargée de la préservation des limites planétaires	
1.2.Former tous les agents publics et élus de la République	20
1.2.1. Face au constat du manque de formation environnementale des agents publics, le gouvernement a renforcé la formation initiale des hauts fonctionnaires	
1.2.2. Toutes les formations initiales des agents publics doivent contenir des modules d'enseignement aux enjeux environnementaux	
1.2.3. La formation continue des fonctionnaires en matière environnementale n'est pas à la hauteur de l'urgence écologique	
1.2.4. Un programme national de formation écologique doit être élaboré afin de former 100% des agents publics en activité	
1.2.5. Les élus nationaux et locaux de la République doivent également suivre des formations aux enjeux environnementaux	
2.Évaluation et conduite de l'action publique	24
2.1.Réaliser des évaluations ex-ante et ex-post des lois au regard de la planification écologique	24
2.1.1. Plusieurs normes ont permis d'ancrer l'évaluation ex-ante des lois ou projets ayant un impact sur l'environnement	
2.1.2. L'évaluation des lois au regard des enjeux environnementaux ne permet pas d'assurer leur pleine compatibilité avec les enjeux écologiques	
2.1.3. L'évaluation, vecteur de confiance en l'action publique, doit devenir une pratique courante dans l'élaboration et la mise en oeuvre des lois	
2.2.Renforcer les obligations légales sur l'évaluation des impacts environnementaux des administrations	26
2.2.1. Les administrations publiques sont tenues de réaliser un bilan de leurs émissions de gaz à effet de serre	
2.2.2. Non seulement toutes les administrations ne répondent pas à cette obligation, mais	

les bilans carbone réalisés sont souvent incomplets, et sont par construction restreints à la seule question climatique

2.2.3. Les évaluations des impacts environnementaux des administrations publiques doivent devenir des outils de pilotage

2.3. Renforcer le pilotage des stratégies environnementales nationales par des plans d'action ministériels28

2.3.1. Dotées depuis 2021 de plans climat, les administrations ne sont pas autant mobilisées sur l'ensemble des questions environnementales

2.3.2. Partant des limites des plans climat, les futurs plans environnementaux devront devenir des stratégies opérationnelles de long terme visant à déployer les stratégies nationales environnementales

2.4. Repenser le budget vert et en faire un outil de négociation budgétaire31

2.4.1. Introduit en 2020, le budget vert permet d'analyser l'impact environnemental des projets de loi de finances

2.4.2. Pour surmonter le manque de nuance du budget vert, le respect des stratégies nationales doit être intégré dans la méthodologie, et son périmètre doit être élargi

2.4.3. L'élaboration du budget vert doit devenir un outil des négociations budgétaires annuelles et pluriannuelles

3. Association des agents, des territoires et des citoyens à la planification écologique34

3.1. Faire participer les agents à l'élaboration et à la mise en oeuvre des plans environnementaux34

3.1.1. Les agents publics ne sont pas assez impliqués ni assez largement mobilisés dans la définition des plans ou projets environnementaux des administrations

3.1.2. Permettre la participation des agents à l'élaboration et à la mise en oeuvre des plans environnementaux au sein des administrations

3.2. Territorialiser les stratégies environnementales nationales35

3.2.1. La coordination entre les stratégies environnementales nationales et territoriales est insuffisante

3.2.2. Il est nécessaire d'adopter une approche collective et inter-territoriale des défis environnementaux

3.2.3. Les territoires doivent être davantage impliqués dans la définition des stratégies nationales environnementales

3.2.4. Deux nouvelles instances de gouvernance permettraient de territorialiser les stratégies nationales environnementales

3.3. Associer les citoyens à la planification écologique40

3.3.1. La Convention Citoyenne pour le Climat (CCC) a posé les bases pour bâtir une méthode de co-construction de la planification écologique avec les citoyens

3.3.2. La CCC a reçu des critiques qu'il faut prendre en compte pour les prochains exercices de démocratie délibérative écologique

3.3.3. L'association des citoyens à la planification écologique doit permettre de renforcer et de légitimer l'action publique écologique

Conclusion43

Acronymes44

1. Gouvernance de l'Etat & formation des agents publics

Mettre en place de nouvelles modalités de conduite de l'action publique suppose des changements profonds de culture et de gouvernance. En particulier, il est nécessaire de **compléter l'action de coordination du Secrétariat général à la planification écologique (SGPE) par celle d'une autorité administrative indépendante** capable d'évaluer le niveau d'ambition environnementale de l'action publique. De plus, l'urgence et l'ampleur du défi écologique appellent à **former massivement les agents publics à ces enjeux**, et de déployer toutes les énergies disponibles en leur permettant de participer à la formation et à la mise en œuvre des plans gouvernementaux.

1.1. Renforcer la capacité d'action des acteurs publics et créer une Autorité de préservation des limites planétaires

1.1.1. Plusieurs administrations et institutions publiques participent à la gouvernance environnementale

Les **administrations publiques centrales et locales** ont respectivement vocation à mettre en place les politiques du Gouvernement et celles des exécutifs locaux.

Au niveau central, le Ministère de la Transition écologique et de la Cohésion des territoires (MTECT) et le Ministère de la Transition énergétique élaborent et mettent en œuvre la politique du gouvernement dans tous les domaines liés à l'écologie, la transition énergétique et à la protection de la biodiversité. Dans ce cadre, ces ministères peuvent s'appuyer sur :

- les services des directions centrales telles que la Direction générale de l'énergie et du climat, la Direction générale de la prévention des risques, la Direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature, ... ;
- les services déconcentrés des directions régionales de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement (DREAL) ou les directions départementales des Territoires (DDT)
- 93 établissements publics¹ tels que Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (ANSES) ; Bureau de recherches géologiques et minières (BRGM) ; Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (CEREMA) ; Office national des forêts (ONF), Office français de la biodiversité (OFB), l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME) ...

Au niveau local, les administrations des collectivités territoriales sont également dotées de services, directions et peuvent s'appuyer sur établissements publics pour mettre en œuvre les compétences qui leur incombent en matière environnementale.

Les **juridictions administratives** (tribunaux administratifs, cours administratives d'appel, Conseil d'Etat) sont ensuite compétentes pour juger des **litiges entre les particuliers et les administrations** (Etat, collectivité territoriale, établissement public ou organisme privé chargé d'une mission de service public). Dans [sa réponse](#), le Conseil d'Etat indiquait ainsi qu'il est, à travers ses activités juridictionnelles et consultatives, **de plus en plus régulièrement confronté aux questions environnementales, climatiques et de préservation de la biodiversité**. Par ses récentes décisions, en particulier [commune de Grande-Synthe en date du 1er juillet 2021](#), le

¹ <https://www.ecologie.gouv.fr/etablissements-publics>

le juge administratif veille à ce que l'Etat respecte les engagements juridiques qu'il a souscrits en faveur de politiques publiques ambitieuses et contraignantes sur le plan climatique compte tenu de l'urgence à agir.

Le **Conseil constitutionnel** est chargé du **contrôle de la constitutionnalité des lois**² et des traités internationaux dans le cadre d'un contrôle *a priori*. Depuis 2009, le Conseil peut également être saisi dans le cadre d'une question prioritaire de constitutionnalité (QPC) par la Cour de cassation ou le Conseil d'Etat. Il effectue alors un contrôle *a posteriori*. Il effectue ces contrôles au regard du bloc de constitutionnalité, lequel contient la **Charte de l'environnement** depuis 2004. La Charte est constituée de dix articles précédés de sept alinéas. Le Conseil constitutionnel indique que si ces alinéas ont une valeur constitutionnelle, aucun d'eux n'institue un droit ou une liberté que la Constitution garantit ([décision n° 2014-394 QPC du 7 mai 2014](#)). Par conséquent, ils ne peuvent être invoqués à l'appui d'une QPC dont l'unique objet est de sanctionner la méconnaissance des droits et libertés garantis par la Constitution. De même, les dix articles de cette Charte n'instituent pas tous un droit ou une liberté que la Constitution garantit. Par exemple, le Conseil a pu préciser qu'aucun droit ou liberté n'est institué par l'article 6 de la Charte de l'environnement aux termes duquel « *les politiques publiques doivent promouvoir un développement durable. A cet effet, elles concilient la protection et la mise en valeur de l'environnement, le développement économique et le progrès social* » ([décision n° 2012-283 QPC du 23 novembre 2012](#)). Il ne détermine qu'un objectif à destination des pouvoirs publics et n'institue pas un droit ou une liberté dont les particuliers pourraient se prévaloir.

Le **Conseil économique, social et environnemental** (CESE) conseille les pouvoirs publics en matière économique, sociale et environnementale. La [loi organique du 28 juin 2010 relative au CESE](#) stipule que : « *Représentant les principales activités du pays, le Conseil favorise leur collaboration et assure leur participation à la politique économique, sociale et **environnementale** de la Nation* » et que « *Le Conseil examine les évolutions en matière économique, sociale ou **environnementale** et suggère les adaptations qui lui paraissent nécessaires* » (article 1er). Elle stipule par ailleurs que le CESE « *contribue à l'évaluation des politiques publiques à caractère économique, social ou **environnemental*** » (article 4) et que « *Le CESE peut être saisi par voie de pétition de toute question à caractère économique, social ou **environnemental*** » (article 5). Comme l'indique le CESE dans sa réponse au questionnaire, **l'ensemble des voies de saisine du CESE sont donc concernées par l'extension de ses compétences au champ environnemental**. Depuis [la loi organique du 15 janvier 2021 relative au CESE](#), le CESE peut organiser des consultations publiques sur des sujets économiques, sociaux ou environnementaux, de sa propre initiative, à la demande du gouvernement ou du président de l'Assemblée nationale ou du Sénat. Comme pour la convention citoyenne pour le climat, des citoyens peuvent être tirés au sort pour participer à ces consultations.

Le **Haut Conseil pour le Climat** (HCC), organisme indépendant placé auprès du Premier ministre et hébergé par France Stratégie, émet des **avis et des recommandations** à destination **de l'Etat et des collectivités territoriales**. En vertu du [décret du 14 mai 2019 relatif au Haut Conseil pour le climat](#), ce dernier a pour mission de :

- Rendre un rapport annuel portant sur :
 - le **respect de la trajectoire de baisse des émissions de gaz à effet de serre**, eu égard aux budgets carbone définis en application de l'article L. 222-1 A du code de l'environnement ;
 - la **mise en œuvre et l'efficacité des politiques et mesures décidées par l'Etat et les collectivités locales** pour réduire les émissions de gaz à effet de serre, développer les puits de carbone, réduire l'empreinte carbone et développer l'adaptation au changement climatique, y compris les dispositions budgétaires et fiscales ;
 - l'**impact socio-économique et environnemental**, y compris pour la biodiversité, de ces différentes politiques publiques.
- Rendre un avis sur la **stratégie nationale bas-carbone (SNBC) et les budgets carbone** ainsi que sur le rapport mentionné au II de l'article L. 222-1 D du code de l'environnement. Il

2 <https://www.vie-publique.fr/fiches/19530-quest-ce-que-le-contrôle-de-constitutionnalité-des-lois>

évalue la cohérence de la stratégie bas-carbone vis-à-vis des politiques nationales et des engagements européens et internationaux de la France, en particulier de l'Accord de Paris et de l'atteinte de la neutralité carbone en 2050, tout en prenant en compte les impacts sociaux-économiques de la transition pour les ménages et les entreprises, les enjeux de souveraineté et les impacts environnementaux.

Les rapports du HCC jouent **un rôle crucial dans le débat public**. Ils ont par exemple été des sources d'informations précieuses pour les citoyens de la Convention Citoyenne pour le Climat. Les rapports annuels servent également aux juges administratifs dans le cadre des contentieux climatiques, tels l'Affaire du siècle ou l'Affaire Grande-Synthe. En outre, le HCC permet par ses propositions de renforcer l'ambition des actions de l'exécutif sur les thématiques climatiques. Cela s'est par exemple traduit par l'intégration d'un volet relatif à la transition écologique au sein du plan France Relance et la création des « plans d'action climat » pour chaque ministère (cf. 2.2.).

Les **Autorités environnementales** (AE) rendent des **avis** sur la qualité des études d'impact des projets ou des rapports d'évaluation environnementale des plans/programmes et documents d'urbanisme et sur la manière dont ils prennent en compte l'environnement. « Les différentes autorités environnementales sont :

- le ministre chargé de l'environnement ;
- la formation d'autorité environnementale du Conseil général de l'environnement et du développement durable ;
- la mission régionale d'autorité environnementale (MRAe) du Conseil général de l'environnement et du développement durable.

L'Autorité environnementale est à distinguer de l'autorité chargée de l'examen au cas par cas des projets. Les différentes autorités chargées de l'examen au cas par cas, compétentes pour les projets de travaux, d'ouvrages ou d'aménagements sont énumérées par l'[article R. 122-3 du code de l'environnement](#). Il peut s'agir, selon les cas, du ministre chargé de l'environnement, de la formation d'autorité environnementale du Conseil général de l'environnement et du développement durable (autorité environnementale nationale) ou encore du préfet de région. »³

1.1.2. La capacité d'action des administrations et établissements publics face à l'urgence écologique n'est pas acquise

La mise en œuvre de la transition écologique suppose que les administrations centrales et locales participent activement à préserver chacune des neuf limites planétaires, ainsi qu'à mettre en place des mécanismes d'adaptation face aux crises environnementales. Les actions pour répondre à ces défis ont fait l'objet d'une **taxonomie européenne**⁴. Celle-ci décline des **indicateurs** relatifs à six objectifs environnementaux : atténuation du changement climatique, adaptation au changement climatique, utilisation durable et protection des ressources en eau et des ressources marines, transition vers une économie circulaire, prévention et contrôle de la pollution, protection et restauration de la biodiversité et des écosystèmes. Elle pose en outre le principe de "Do No Significant Harm", selon lequel l'atteinte de chacun de ces objectifs ne peut se faire au détriment des autres.

En dépit de l'importance et de l'urgence de conduire cet ensemble d'actions, plusieurs témoignages⁵ indiquent que les agents du ministère de la Transition écologique et des opérateurs de l'État font face à une baisse des effectifs ces dernières années. L'étude « [L'adaptation dans le budget de l'État](#) », de l'Institut de l'économie pour le climat, s'est focalisée sur l'évolution cumulée entre 2014

3 <https://www.ecologie.gouv.fr/lautorite-environnementale>

4 https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/banking-and-finance/sustainable-finance/eu-taxonomy-sustainable-activities_en

5 https://www.francetvinfo.fr/meteo/climat/temoignages-c-est-carrement-deprimant-des-fonctionnaires-en-charge-de-la-lutte-contre-le-dereglement-climatique-disent-leur-depit_4654199.html

et 2021 des effectifs totaux des **principaux opérateurs⁶ de l'État** contribuant à l'adaptation, ainsi qu'à d'autres enjeux au centre de l'action publique et des attentes des citoyens. Depuis 2014, **les effectifs ont diminué de 1,3 % par an en moyenne**.

Cette baisse des effectifs s'observe aussi au niveau des **administrations territoriales de l'État**. La Cour des comptes indique en effet dans son [rapport relatif aux effectifs de l'administration territoriale de l'État](#) que **les effectifs ont diminué de 14% entre 2010 et 2022**.

1.1.3. Réaliser une revue des missions, de l'organisation et des moyens des administrations publiques au regard de la planification écologique

La création du SGPE, placé directement sous l'autorité de la Première ministre, témoigne de la volonté de renforcer la **capacité opérationnelle de l'État** pour mettre en œuvre la planification écologique de manière transversale et pour appréhender **les problématiques écologiques dans leur ensemble et assurer une action systémique**.

Le SGPE doit pouvoir s'appuyer sur des administrations centrales et territoriales de l'État et des administrations locales en capacité de faire face à l'urgence environnementale. Il convient donc de **réaliser une analyse des missions, de l'organisation et des moyens de toutes les administrations publiques** (État et ses opérateurs, administrations de sécurité sociale, collectivités territoriales) en lien avec la planification écologique. Cette démarche pourrait s'inscrire dans la continuité du programme Action Publique 2022, qui vise à repenser le modèle de l'action publique en interrogeant en profondeur les métiers et les moyens d'action publique au regard de la révolution numérique.

Proposition 1

Afin de renforcer la capacité d'action des acteurs publics en matière environnementale, **réaliser une revue des missions, de l'organisation et des moyens des administrations publiques** (État et ses opérateurs, administrations de sécurité sociale, collectivités territoriales) au regard de la planification écologique.

L'Inspection générale des finances, l'Inspection générale des affaires sociales, le Conseil général de l'économie, de l'industrie, de l'énergie et des technologies, le Conseil général de l'Environnement et du Développement durable devront être mobilisés pour effectuer ces évaluations.

1.1.4. L'absence de pouvoir contraignant des institutions chargées d'évaluer l'action publique est un manque de la gouvernance environnementale

Le conseil scientifique du HCC est indépendant mais ce n'est pas le cas de ses équipes administratives puisque l'organisme est aujourd'hui rattaché administrativement à France Stratégie, organisme de prospective placé sous l'autorité du Premier Ministre. Ceci empêche la pleine garantie de son indépendance vis-à-vis du pouvoir politique. De plus, **le HCC n'a pas de pouvoir contraignant sur l'action du pouvoir exécutif**. Or, s'il appartient au juge, notamment administratif, de s'assurer du respect des engagements environnementaux du pouvoir exécutif, il ne peut pas dicter ou interférer dans la politique du gouvernement.

S'agissant de l'Autorité environnementale, si son indépendance a été renforcée par le décret du 28 avril 2016 portant réforme de l'Autorité environnementale via la création des missions régionales d'autorité environnementale (MRAe), **ses avis sont des avis simples**, c'est-à-dire qu'ils ne s'imposent pas à l'autorité chargée de l'examen au cas par cas des projets. Par ailleurs, l'Autorité environnementale fait part, dans [son rapport annuel 2021](#), de la baisse de moyens

⁶ Météo-France, Institut géographique national, CEREMA, Agences de l'eau, OFB, Parcs nationaux, ADEME, ONF, CNPF, ...

dont elle fait l'objet, des délais écourtés pour réaliser ses analyses et, surtout, que « *les mêmes programmes, les mêmes financements, les mêmes projets qui auront, pour la plupart d'entre eux, des conséquences irréversibles sur une ou plusieurs dizaines d'années sont invariablement présentés* ».

Il manque donc **un acteur d'envergure nationale, indépendant**, ayant vocation à **protéger** nos biens communs environnementaux et plus largement **l'intérêt général environnemental, au-delà des alternances politiques**.

1.1.5. Créer une autorité indépendante chargée de la préservation des limites planétaires

Proposition 2

Créer une **Autorité de préservation des limites planétaires** dotées de **pouvoirs d'enquête et de sanction** afin de renforcer le contrôle de l'action publique en matière environnementale.

L'APLP serait composée de **six à neuf collègues, selon qu'elle se concentre sur les objectifs environnementaux de la taxonomie européenne ou sur les neuf limites planétaires**⁷. Ces collègues réuniraient des **experts scientifiques indépendants**, comme c'est actuellement le cas des treize experts du conseil scientifique du HCC nommés par un décret pour un mandat de cinq ans. Des équipes administratives appuieraient ces collègues scientifiquement et techniquement. Elle serait une **autorité administrative indépendante (AAI) afin de garantir sa crédibilité, sa légitimité et surtout son indépendance face à des enjeux économiquement et socialement sensibles**.

L'APLP pourrait ainsi **compléter l'action et les réflexions du SGPE à travers des missions d'évaluation et d'enquête, de contrôle et, le cas échéant, de sanction**. La création d'une telle autorité permettrait à la France de devenir pionnière sur le plan de la gouvernance de la transition écologique. Elle servirait d'exemple aux autres États pour intégrer de manière systémique et crédible les enjeux de transition écologique dans les politiques publiques. L'APLP ne devrait toutefois pas se substituer aux administrations dont les missions sont de concevoir, de conduire et d'évaluer les politiques publiques.

Concernant le rôle d'**évaluation** et d'**enquête**, cette nouvelle structure devrait être en mesure de **superviser l'action publique dans son ensemble** (gouvernement, collectivités, etc.) et d'en **arbitrer les manquements et les retards** au regard de la planification écologique. Elle aurait vocation à intervenir lors des **processus d'évaluation ex-ante des lois** en s'assurant de leur pertinence (cf. 2.1.). Elle pourrait également être dotée d'un **statut d'expert judiciaire**. Sur consultation des tribunaux administratifs et du Conseil Constitutionnel, elle appuierait le travail des juges pour développer une justice environnementale éclairée⁸.

S'agissant du rôle de **contrôle**, cette nouvelle autorité pourrait **saisir les tribunaux compétents** en cas de soupçon de manquement, par une entité ou un texte législatif, à ses avis ou aux engagements écologiques de la France⁹. **Une étude pourrait être réalisée afin d'étudier la pertinence d'une intégration de l'Autorité environnementale au sein de l'APLP**. Le cas échéant, les avis relatifs aux plans et programmes deviendraient des **avis conformes et non des avis simples**, comme c'est actuellement le cas pour les avis rendus par l'Autorité environnementale.

⁷ Changement climatique, érosion de la biodiversité, perturbation des cycles biogéochimiques de l'azote et du phosphore, changements d'utilisation des sols, acidification des océans, utilisation de l'eau, appauvrissement de la couche d'ozone stratosphérique, pollutions chimiques et aérosols dans l'atmosphère

⁸ Par exemple, dans le cadre des prise de décision du Conseil Constitutionnel pour juger de l'adéquation des projets et propositions de lois avec la Charte de l'environnement

⁹ Par exemple pour l'application de l'article L229-25 du code de l'environnement qui rend obligatoire la réalisation et la publication d'un bilan de gaz à effet de serre pour certaines personnes morales de droit privé et de droit public, obligation qui est aujourd'hui peu respectée

Ce contrôle de l'action publique engendrerait la **prise de sanctions en dernier recours**. Dans un esprit de graduation des sanctions, celles-ci prendraient d'abord la forme d'**astreintes et de pénalités financières** décidées par l'APLP jusqu'à un certain plafond de sanction ou d'infraction. Par exemple, l'APLP pourrait infliger des amendes aux administrations et services ne réalisant pas leur bilan d'émission de gaz à effet de serre. **Dans des cas plus graves, l'astreinte sera prononcée par le juge administratif, après saisine de l'APLP**. L'Autorité serait alors chargée de quantifier la non-conformité des impacts des actions publiques avec les engagements nationaux et internationaux. Elle pourra infléchir les décisions de sanctions, par exemple en conseillant le retoilage de projets de lois ou d'aménagement du territoire, grâce à ses évaluations.

Pour effectuer ces missions, l'APLP pourrait être dotée de **services déconcentrés en région** chargés de vérifier les évaluations environnementales des acteurs publics. S'agissant des acteurs privés, l'APLP aurait vocation à **agrèer les commissaires aux comptes environnementaux**, qui pourraient réaliser des vérifications et des certifications des évaluations environnementales.

Une **première enveloppe budgétaire de 20 millions d'euros** pourrait être allouée pour les directions centrales de l'APLP. Ce chiffrage se base sur une analogie avec des autorités administratives indépendantes dont la taille de l'effectif est similaire avec celle de la future APLP, à savoir 15 agents par direction. En effet, l'Autorité de régulation des communications électroniques, des postes et de la distribution de la presse (ARCEP) ou de la Commission de régulation de l'énergie (CRE), emploient entre 150 et 180 personnes pour des budgets allant de 20 et 23 millions d'euros.

La question des **indicateurs** sur lesquels pourra s'appuyer l'APLP pour fonder ses avis au regard des limites environnementales est cruciale car il n'existe pas toujours de consensus, sauf pour le climat, sur les indicateurs à utiliser pour évaluer les dynamiques aux échelles nationales et locales.

Proposition 3

En parallèle de la mise en place de l'APLP, **missionner le Conseil général de l'Environnement et du Développement durable ainsi que l'Inspection générale des finances afin de déterminer des indicateurs** nationaux et locaux visant à mesurer et suivre l'évolution des neuf limites planétaires.

Ces indicateurs auraient vocation à être **utilisés par l'ensemble des acteurs publics**, en particulier par le SGPE afin de **contrôler l'effectivité de l'action publique** vis-à-vis de l'urgence environnementale.

1.2. Former tous les agents publics et élus de la République

1.2.1. Face au constat du manque de formation environnementale des agents publics, le gouvernement a renforcé la formation initiale des hauts fonctionnaires

Concevoir, mettre en œuvre ou évaluer les politiques publiques au regard des objectifs environnementaux de la France suppose que les agents publics disposent d'un bagage minimal sur les enjeux écologiques. Or **les agents publics ne sont pas réellement formés à la transition écologique**, comme le confirme la tribune [« Répondre au défi climatique nécessite de former l'ensemble des agents publics »](#) publiée en décembre 2019 dans *Le Monde*, signée par plus de 150 agents et acteurs du service public. Ce constat est partagé parmi les hauts fonctionnaires en poste, comme en témoigne une autre tribune publiée en septembre 2020 dans *Le Monde* : [« L'écologie ne fait toujours pas partie du logiciel de la haute administration »](#), ou encore par les élèves haut-fonctionnaires, dans [une prise de position](#) relative à la création de l'Institut National du Service Public (INSP). Les réponses aux questionnaires par les administrations confirment ce constat. En effet, **l'effort, lorsqu'il existe, porte davantage sur la sensibilisation que sur la formation**, ce qui ne permet pas aux agents d'agir dans le cadre de leur métier.

Face à ce constat, le gouvernement a mis en place, dans le cadre de [la loi du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique](#) et de [l'ordonnance du 2 juin 2021 portant sur la réforme de l'encadrement supérieur de l'État](#), des actions en matière de formation initiale et continue.

Sur le champ de la formation initiale, la création de l'Institut national du service public s'accompagne d'un **tronc commun** de 100 heures, dont 20 sur la transition écologique, pour 14 écoles du service public. Cette formation est suivie par les élèves des écoles concernées à compter de 2022. Alors que le rapport [« Sensibiliser et former aux enjeux de la transition écologique et du développement durable dans l'enseignement supérieur »](#) présidé par Jean Jouzel recommande de former l'intégralité des étudiants de niveau bac+2, quel que soit leur cursus, le tronc commun n'est toutefois **réservé qu'aux élèves-fonctionnaires qui ont vocation à intégrer des corps ou cadres d'emploi de niveau A+**.

1.2.2. Toutes les formations initiales des agents publics doivent contenir des modules d'enseignement aux enjeux environnementaux

Proposition 4

Sur le plan de la **formation initiale**, étendre le module transition écologique du **tronc commun de la haute fonction publique** à l'ensemble des écoles du service public (IRA, INSET, ESPE, ESEN, ENSSIB, ENFIP, INTEFP, ...).

Ce tronc commun devra faire l'objet d'**évaluations annuelles**, par les élèves et agents publics, pour s'assurer de son adéquation, d'une part aux connaissances grandissantes des étudiants en matière environnementale, et, d'autre part, aux évolutions des politiques publiques. Il devra également intégrer des **études de cas et débats en présentiel**, entre élèves des écoles concernées et avec des acteurs publics engagés dans des démarches de transformation écologique de l'administration ou des politiques publiques.

En complément, **chacune des écoles devrait élaborer un programme spécifique aux métiers exercés par les élèves fonctionnaires**. Cette formation pourrait être pilotée par chaque ministère de tutelle en collaboration avec le Ministère de l'Enseignement Supérieur, de la Recherche et de l'Innovation (MESRI), afin de définir avec précision les besoins d'une part et les ambitions d'autre part. Certaines formations déjà existantes, comme le programme *ChanCES - Changement Climatique, transitions Et Santé* mis en place par l'École des hautes études en santé publique (EHESP) et le cycle de formation *CAJE - Cycle Approfondi consacré à la Justice Environnementale*

de l'Ecole Nationale de la Magistrature (ENM), pourraient à la fois servir d'exemple et être renforcées.

Proposition 5

Élaborer dans chacune des écoles de la fonction publique, en concertation avec les élèves des écoles concernées et leurs encadrants, un programme spécifique aux futurs métiers exercés par les élèves-fonctionnaires.

1.2.3. La formation continue des fonctionnaires en matière environnementale n'est pas à la hauteur de l'urgence écologique

L'INSP a désormais pour mission de regrouper une offre renouvelée et accrue de formation continue à destination des hauts fonctionnaires. Le gouvernement indique¹⁰ à cet égard que « L'INSP proposera, en lien avec les ministères et la Délégation interministérielle à l'encadrement supérieur de l'État (DIESE), des programmes de formation individualisés en ayant recours à l'offre de formation existante de certaines écoles ou instituts et en développant des programmes spécifiques ».

Toutefois, **aucune orientation claire n'est donnée en direction d'une formation systémique et transversale des actuels cadres dirigeants de l'État aux enjeux environnementaux**. Seul le schéma directeur de la formation professionnelle tout au long de la vie des agents de l'État pour 2021-2023 indique, dans l'axe prioritaire n°6, la nécessité de « Développer une offre de formation en ligne sur les grands enjeux de transformation (la transition écologique, l'éco responsabilité et le changement climatique, le rapport à la science, et l'orientation des usagers ». En décembre 2021, à la suite du Comité de suivi du dispositif Services publics éco-responsables, la formation en ligne « Etre éco-responsable dans son quotidien professionnel » a été rendue disponible à l'ensemble des agents publics de l'État sur la plateforme Mentor. Cette avancée est louable car elle concerne toutes les catégories de la fonction publique d'État. Mais Mentor n'est pour le moment ouvert qu'aux agents de certains ministères. De plus, **cette formation ne concerne que les leviers internes des administrations** (mobilité, alimentation, numérique,...) et non les leviers externes (investissements, politiques publiques, budgétisation verte, services publics, ...) dont disposent ces dernières pour agir. **Il manque donc un plan de formation cohérent**, pour élever le niveau d'ambitions et de compétences des **agents de l'État, toutes catégories**, et ainsi leur **donner les clés pour agir et légitimer leurs initiatives et missions**.

Concernant la fonction publique territoriale, le Centre National de la Fonction Publique Territoriale (CNFPT) accompagne les collectivités territoriales pour faire évoluer leurs agents tout au long de leur carrière. Il conçoit et organise des stages, des événements, des itinéraires, en lien notamment avec les plans de formation des collectivités, et des formations sur mesure adaptées à leurs attentes et à leurs besoins. Or **ces plans de formation sont souvent décorrélés des documents de planification et de programmation en matière environnementale**, lorsqu'ils existent. Une avancée notable est l'ouverture par l'INET, depuis septembre 2021, du cycle supérieur de formation à la transition, bien que ce module ne concerne qu'une vingtaine de cadres dirigeants par an.

Pour la fonction publique hospitalière, la convention, signée le 5 mai 2017 entre l'État et les fédérations du secteur sanitaire, social et médico-social, identifie les grands domaines d'action des établissements en faveur du développement durable. Elle **contient des propositions d'actions relatives à la formation continue des personnels hospitaliers** : « former leur personnel, et notamment les cadres dirigeants professionnels ou élus, aux enjeux et à l'adoption de comportements contribuant à leur politique de développement durable » et « déployer des actions pédagogiques en faveur du développement durable via des actions de sensibilisation impliquant le personnel ». Cependant, les actions de sensibilisation sont des conditions nécessaires mais non suffisantes à l'évolution des comportements, et encore plus à l'intégration des enjeux écologiques dans la conception des politiques publiques.

¹⁰ <https://www.transformation.gouv.fr/reforme-de-l-encadrement-superieur-de-l-État/formation>

1.2.4. Un programme national de formation écologique doit être élaboré afin de former 100% des agents publics en activité

Proposition 6

Sur le plan de la formation continue, concevoir et mettre en œuvre un programme national de formation écologique des agents publics.

Ce plan de formation devrait fixer des objectifs ambitieux, par exemple **100% des hauts fonctionnaires formés d'ici fin 2024 et 100% des agents publics formés d'ici fin 2025**. Élaboré par le SGPE en lien avec la Direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP), il devrait d'abord cibler et anticiper, sur la base des stratégies nationales en matière environnementale, les **besoins en compétences actuels et futurs de tous les agents publics**. Puis, il devrait être **décliné au niveau des administrations centrales, sociales et territoriales, en concertation avec leurs parties prenantes**.

Ce plan pourrait reposer sur **deux approches cumulatives** :

- Une approche **inter-administration** pour la formation des fonctionnaires sur les **connaissances socles** vis-à-vis des enjeux environnementaux relatifs aux neufs limites planétaires. Par exemple, le contenu du module sur la transition écologique du tronc commun des écoles de la haute fonction publique pourrait être directement réutilisé, avec éventuellement des adaptations en fonction de la catégorie d'agents visés. Des séminaires permettraient aux fonctionnaires ayant des cultures administratives différentes d'échanger sur leurs connaissances respectives et les nouveaux apports théoriques et pratiques. Un mélange des compétences et des visions des agents publics est un facteur important d'appropriation des leviers de la transition écologique.
- Une approche **par département ministériel**, collectivité territoriale ou institution publique pour les **formations spécifiques à chaque domaine de l'action publique, en lien avec les métiers des agents**.

Pour ces deux approches, les administrations pourraient s'appuyer sur la **formation-action** et sur la **formation par les pairs**, en favorisant les échanges avec des agents publics directement investis dans des politiques publiques écologiques ou le verdissement de l'administration.

La **DGAFP** et les services compétents du **SGPE** pourraient **recenser et structurer la capacité de formation** dont disposent les acteurs publics en interne pour ensuite la coordonner et suivre les entrées et sorties en formation continue des agents. Dans le cadre de ces travaux d'identification, le SGPE et la DGAFP devront **solliciter** l'ensemble des **organismes de formation continue de la fonction publique** : Institut national du service public (INSP) ; Institut de la gestion publique et du développement économique (IGPDE) ; pôle formation de la Cour des comptes ; Centre de formation de la juridiction administrative (CFJA) ; Centre national de la fonction publique Territoriale (CNFPT) ; Association nationale pour la formation permanente du personnel hospitalier (ANFH) ; etc.

Cette démarche suppose en outre de **renforcer les moyens consacrés à l'ingénierie de formation des organismes de formation continue**, pour créer et diffuser rapidement des modules de formation. Ces travaux d'ingénierie de formation pourront **s'appuyer sur les nombreuses ressources existantes** créées par les secteurs privé et associatif, destinées aux entreprises, particuliers et administrations. La direction générale de l'enseignement supérieur et de l'insertion professionnelle du **MESRI** pourrait également être mobilisée, notamment pour mettre à profit l'expertise et les compétences des **établissements de l'enseignement supérieur**.

D'un point de vue pragmatique, il convient, en complément des formations continues obligatoires, que **chaque administration propose à ses agents des formations complémentaires facultatives**. En effet, pour garantir l'**effet d'entraînement**, il faut cibler en premier lieu les personnes motivées et enthousiastes¹¹. Celles-ci permettront de convaincre, au fur et à mesure, les plus réfractaires à se former. De plus, **les agents précurseurs pourront grâce à ces formations se voir attribuer**

11 Voir à ce sujet le modèle de diffusion de l'innovation sociale d'Everett Rogers

des badges de compétences leur permettant de donner une coloration à leur carrière et ainsi accéder plus facilement à des postes à responsabilité dans le cadre de la transition écologique. Ces formations, adressées à des volontaires a priori déjà sensibles aux enjeux écologiques, pourront être plus ambitieuses, devenir les **laboratoires des futures formations obligatoires** et permettre de **constituer un vivier important pour la formation par les pairs**.

1.2.5. Les élus nationaux et locaux de la République doivent également suivre des formations aux enjeux environnementaux

Il n'existe pas d'offres de formation visant à fournir aux élus locaux, nationaux et aux membres du gouvernement les connaissances nécessaires pour exercer leur mandat face à l'urgence écologique. Or ces acteurs jouent un rôle central en matière d'orientation de l'action publique, nationale ou locale.

Proposition 7

Etablir un **programme de formation ambitieux à l'attention des membres du gouvernement, de tous les élus de la République et de leurs conseillers**.

Pour chaque mandat, **des séminaires intensifs pour les élus et membres de l'exécutif pourraient être privilégiés, d'une durée minimale de 3 jours, à compléter en début de mandat**. Ces séminaires obligatoires permettront de sensibiliser les élus nationaux et locaux sur les enjeux de la transition écologique des politiques publiques et de former les exécutifs plus finement sur les thématiques auxquelles ils seront confrontés. Ils pourront aussi intégrer des **temps d'échanges entre élus et réélus pour partager les succès et les difficultés rencontrées** lors de la mise en place de politiques durables au cours des précédents mandats. Ils seront appuyés par des exemples concrets de prise en compte de l'urgence environnementale dans les actions pouvant être menées par ces élus, adaptés à leurs niveaux d'intervention (locale, départementale, régionale, nationale).

S'agissant plus spécifiquement des **élus locaux**, il pourrait être utile de **compléter la charte de l'élu local** ([article L. 1111-1-1 du code général des collectivités territoriales](#)), pour mentionner **les enjeux relatifs à la transition écologique**.

Le CNFPT, en lien avec les services du **Ministère de la Transition écologique et de la Cohésion des territoires** (MTECT) et l'**Agence nationale de la cohésion des territoires** (ANCT), pourrait construire une **offre de formation** pour les élus locaux, adaptée aux problématiques territoriales.

2. Évaluation et conduite de l'action publique

Pour assurer l'atteinte des objectifs environnementaux internationaux et nationaux que l'Etat s'est fixés, il est nécessaire de mettre en place des **méthodes d'évaluation et des outils de pilotage de l'action publique**.

S'agissant de l'évaluation, elle est nécessaire à double titre. D'une part, avant la mise en place d'une politique publique pour s'assurer de sa **pertinence au regard de l'urgence écologique**. D'autre part, pendant sa mise en œuvre pour **garantir son efficacité et son efficience vis-à-vis des objectifs de résultats fixés lors de la conception**.

Les administrations et institutions publiques doivent se doter d'**outils de pilotage** qui leur permettent de **mieux suivre et piloter les politiques et les dépenses publiques** au regard des stratégies nationales environnementales¹.

2.1. Réaliser des évaluations ex-ante et ex-post des lois au regard de la planification écologique

2.1.1. Plusieurs normes ont permis d'ancrer l'évaluation ex-ante des lois ou projets ayant un impact sur l'environnement

L'évaluation environnementale est un processus visant à intégrer les exigences environnementales dans l'élaboration d'un projet ou proposition de loi, ou d'un document de planification, et ce dès les phases amont de réflexion.

Depuis la [loi organique du 15 avril 2009](#), le gouvernement a obligation de joindre aux projets de loi une **étude d'impact** lors de leur transmission au Conseil d'État, puis lors de leur dépôt sur le bureau du Sénat ou de l'Assemblée nationale. Cette obligation est entrée en vigueur pour les projets de loi déposés à compter du 1er septembre 2009. L'étude d'impact doit notamment contenir « **l'évaluation des conséquences économiques, financières, sociales et environnementales, ainsi que des coûts et bénéfices financiers attendus des dispositions envisagées pour chaque catégorie d'administrations publiques et de personnes physiques et morales intéressées, en indiquant la méthode de calcul retenue** »².

Par ailleurs, il existe déjà des **obligations d'évaluations de projets locaux** par les maîtres d'ouvrage et par les autorités décisionnelles. L'[article R. 122.2 du code de l'environnement](#) liste les projets devant faire l'objet d'une étude d'impact et sur lesquels l'Autorité environnementale peut émettre un avis afin d'améliorer la qualité du processus d'évaluation environnementale et la prise en compte de l'environnement par les projets ou les plans et programmes concernés. L'[article R. 122-17 du code de l'environnement](#) établit la liste des **plans et programmes soumis à évaluation environnementale**. Toutefois les avis rendus par l'Autorité environnementale sont des **avis simples**, c'est-à-dire que les services déconcentrés de l'État peuvent ne pas en tenir compte.

De **nouvelles évaluations environnementales, en particulier ex-post, sont également en cours de mise en place**. Lors du deuxième Conseil de défense écologique réuni le 9 juillet 2019, le

¹ Sur la biodiversité, le climat, l'économie circulaire, l'eau, la lutte contre la déforestation importée, pour les aires protégées 2030, etc...

² Article 8 - Loi organique du 15 avril 2009 relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution

Président de la République a décidé que les grandes lois d'orientation seraient évaluées sous l'angle de leur impact sur les gaz à effet de serre, un an après leur entrée en vigueur. De plus, [l'article 302 de la loi « climat et résilience »](#) dispose que le gouvernement remette, avant le 31 décembre 2022, un rapport sur les moyens d'améliorer l'évaluation de l'impact environnemental et climatique des projets de loi.

2.1.2. L'évaluation des lois au regard des enjeux environnementaux ne permet pas d'assurer leur pleine compatibilité avec les enjeux écologiques

Les réponses des administrations centrales à nos questions sur l'évaluation *ex-ante* et *ex-post* des lois montrent que les processus existants ne sont pas suffisants pour **assurer leur pertinence au regard des objectifs environnementaux en raison de la faiblesse des études d'impact**. Comme le note le HCC dans son rapport public annuel 2021, la loi « climat et résilience » du 22 août 2021 marque une avancée en termes de qualité de l'étude d'impact, la majorité des articles ayant fait l'objet d'une évaluation climat. Cette étude d'impact conserve toutefois d'importantes limites. **L'impact climatique global de la loi n'y est pas détaillé, que ce soit de manière qualitative ou quantitative.**

2.1.3. L'évaluation, vecteur de confiance en l'action publique, doit devenir une pratique courante dans l'élaboration et la mise en oeuvre des lois

L'évaluation des lois est un levier indispensable pour **restaurer la confiance en l'action publique** et permettre la transition écologique en montrant que des résultats sont possibles.

Proposition 8

Améliorer l'étendue des évaluations environnementales *ex-ante* des lois qui ont un impact significatif sur l'environnement et prévoir les éléments nécessaires pour en effectuer des évaluations *ex-post*.

S'agissant des nouvelles lois, le schéma suivant, esquissé par le HCC, pourrait être suivi :

- En amont du dépôt d'une proposition ou projet de loi :
 - **Réaliser une étude d'impact automatique** pour les projets de lois concernant les secteurs affectant directement l'environnement, *a minima* : transport, agriculture, logement, économie, finance. L'étude d'impact doit être consultable par le public et **vérifiée par une autorité administrative indépendante**. Il pourrait s'agir de l'**Autorité de préservation des limites planétaires** (cf. 1.1.), si de tels pouvoirs lui sont donnés à l'avenir, ou d'une division du SGPE dont le travail serait ensuite soumis au HCC.
 - **Pour tous les autres projets de loi, identifier la pertinence d'une étude d'impact**. En cas de risque de nuisance environnementale, réaliser une étude d'impact complète. Celle-ci inclura une quantification des impacts environnementaux associées à la loi (émissions de gaz à effet de serre, surfaces artificialisées, ...) associées à la loi, ainsi qu'une qualification de ses effets relatifs aux orientations des stratégies nationales environnementales.
- Au cours de la phase parlementaire :
 - Les parlementaires précisent l'impact supposé de chaque amendement proposé sur l'environnement.
 - Sur le modèle de l'article 40 de la Constitution, **rendre irrecevables les amendements dont l'adoption induit une diminution directe des ressources publiques destinées à la mise en oeuvre de la transition écologique ou une aggravation des impacts environnementaux.**

- Au sein du texte de loi :
 - Inscrire le dispositif de suivi et d'évaluation *ex-post* des politiques et mesures contenues dans la loi et identifier les indicateurs pertinents à cet effet.
 - Prévoir un dispositif pour assurer la collecte et la disponibilité des données nécessaires à l'évaluation.
 - Rendre **publics** les résultats de l'évaluation *ex-ante*.

Un suivi régulier de ces évaluations doit ensuite être assuré en Conseil de défense écologique avec l'élaboration par le **SGPE** d'un rapport annuel dressant le bilan, vis-à-vis des stratégies nationales environnementales, des lois évaluées (*ex ante* et *ex post*).

2.2. Renforcer les obligations légales sur l'évaluation des impacts environnementaux des administrations

2.2.1. Les administrations publiques sont tenues de réaliser un bilan de leurs émissions de gaz à effet de serre

L'[article L229-25 du code de l'environnement](#) dispose : « sont tenus d'établir un **bilan** de leurs émissions de gaz à effet de serre [...] **l'État, les régions, les départements, les métropoles, les communautés urbaines, les communautés d'agglomération et les communes ou communautés de communes de plus de 50 000 habitants ainsi que les autres personnes morales de droit public employant plus de deux cent cinquante personnes** ». Ils doivent joindre à ce bilan une synthèse des actions envisagées pour réduire leurs émissions de gaz à effet de serre. Ce bilan, qui « porte sur leur patrimoine et sur leurs compétences, est **rendu public** et doit être mis à jour **au moins tous les trois ans** ». L'article précise : « Dans chaque région, le préfet de région et le président du conseil régional sont chargés de coordonner la collecte des données, de réaliser un État des lieux et de vérifier la cohérence des bilans. »

2.2.2. Non seulement toutes les administrations ne répondent pas à cette obligation, mais les bilans carbone réalisés sont souvent incomplets, et sont par construction restreints à la seule question climatique

À ce jour, **il n'existe pas d'obligations légales d'évaluation des impacts des administrations ou des entreprises sur la biodiversité ou la consommation de ressources naturelles.**

S'agissant du climat, si certaines administrations et institutions publiques ont indiqué dans leur réponse au questionnaire qu'elles planifient de réaliser un bilan carbone en 2022, nous constatons un retard en la matière. En effet, parmi les administrations centrales interrogées, seules la Direction générale de l'Aviation civile et le ministère de l'agriculture et de l'alimentation avaient réalisé un bilan carbone, respectivement en 2017 et 2020³. De plus, selon le rapport [Décarboner l'administration publique](#) du Shift Project, **25% des administrations soumises à l'obligation réalisent un bilan carbone**. Plusieurs facteurs peuvent expliquer cette faible conformité à la loi. Parmi ceux-ci, un **manque de compétences en interne** pour réaliser l'évaluation, ou encore le **montant dérisoire de la sanction financière**, plafonnée à 20 000 euros, imposée en cas de non réalisation.

Même lorsque les administrations ou services déconcentrés se soumettent à cette obligation, leurs bilans carbone sont souvent **incomplets**. En effet, **la prise en compte du scope 3 est simplement recommandée** alors que les émissions concernées représentent souvent la part la plus importante de l'impact climatique.

³ <https://bilans-ges.ademe.fr/fr/bilandenligne/bilans/index/siGras/0#>

De plus, **ces évaluations ne débouchent généralement sur aucune mesure ou stratégie interne de réduction de l'impact climatique**. Notons tout de même que le Sénat et le Conseil d'État ont défini des objectifs quantitatifs et qualitatifs sur 6 thématiques⁴.

2.2.3. Les évaluations des impacts environnementaux des administrations publiques doivent devenir des outils de pilotage

Les **évaluations** ne doivent plus se restreindre aux émissions de gaz à effet de serre mais être **étendues à l'ensemble des impacts environnementaux**⁵ qui affectent la qualité de l'air, la qualité de l'eau, les ressources (sols inclus) et la santé humaine.

Proposition 9

Rendre obligatoire, dès 2023, **l'évaluation des impacts environnementaux des institutions publiques**, en particulier en matière de biodiversité.

Les services du ministère du **MTECT**, en lien avec **l'ADEME**, pourraient définir une **méthode visant à évaluer les impacts sur la biodiversité et les ressources naturelles du fonctionnement des administrations et de la conduite des politiques publiques**. Cela permettrait de procéder à des comparaisons entre les institutions et administrations.

Une attention particulière devra être accordée à **la manière dont ces évaluations peuvent s'intégrer dans les outils de pilotage et de gestion des administrations** : les évaluations devront servir à mesurer l'atteinte des objectifs de réduction des impacts fixés par les plans environnementaux des administrations, eux-mêmes définis par rapport aux stratégies nationales environnementales.

S'agissant plus spécifiquement des **bilans carbone**, les évaluations, qui couvriront les scopes 1,2 et 3, devront ensuite être **reconduites tous les deux ans**. Cela permettra dans un premier temps d'identifier les impacts les plus néfastes et de **construire sur cette base, des stratégies et trajectoires** ambitieuses mais réalistes de réduction des émissions de gaz à effet de serre.

Les évaluations seront rendues **publiques** et **accessibles** à tous les citoyens, collectivités, entreprises. Une **mise à jour de la plateforme bilan carbone de l'ADEME** permettra de centraliser toutes les évaluations. En effet, il est regrettable d'apprendre via les questionnaires que la direction générale des finances publiques avait réalisé à plusieurs reprises un bilan carbone, sans retrouver ce document sur le site de l'ADEME.

L'APLP et ses services déconcentrés en région seraient chargés de **vérifier** les évaluations environnementales des acteurs publics.

4 Bâtiments durables et économies d'énergies, réduction des déchets et numérique responsable, mobilité durable, alimentation et biodiversité, achats responsables et économie circulaire, acculturation du personnel au développement durable

5 L'ADEME définit 12 impacts environnementaux qui affectent la qualité de l'air, la qualité de l'eau, les ressources (sols inclus) et la santé humaine

2.3. Renforcer le pilotage des stratégies environnementales nationales par des plans d'action ministériels

2.3.1. Dotées depuis 2021 de plans climat, les administrations ne sont pas autant mobilisées sur l'ensemble des questions environnementales

En novembre 2020, le Premier ministre Jean Castex a saisi par lettres de mission quatre ministères, leur ordonnant de réaliser des plans climat. Ces plans climat avaient pour objectif de **décliner de façon opérationnelle les orientations transversales puis sectorielles permettant de satisfaire les objectifs et les directives de la stratégie nationale bas carbone (SNBC)**. Les ministères concernés couvrent des secteurs majeurs en termes d'émissions de gaz à effet de serre : le ministère de la transition écologique ; le ministère de l'économie, des finances et de la relance ; le ministère de l'agriculture et de l'alimentation et le ministère de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales.

En avril 2021, le périmètre des plans climat a été élargi à six autres ministères : ministère de l'éducation nationale, ministère de l'Europe et des affaires étrangères, ministère des solidarités et de la santé, ministère des outre-mer, ministère de la mer, ministère de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation.

Si doter les administrations de plans est une bonne pratique afin d'assurer l'opérationnalisation des stratégies nationales, plusieurs limites subsistent. La première limite est que **ces plans ne concernent, par construction, que la question climatique**. Or, l'action publique en matière environnementale sera d'autant plus cohérente, efficiente et efficace qu'elle intégrera l'ensemble des questions environnementales.

Proposition 10

Les futurs **plans d'action ministériels** en matière environnementale doivent être établis par rapport à **l'ensemble des stratégies environnementales nationales** (climat, biodiversité, économie circulaire, eau).

La démarche des plans environnementaux est amenée à être étendue à tous les ministères. Pour renforcer son **efficacité**, il est nécessaire de favoriser la **cohérence** entre les ministères. L'élaboration de la future stratégie française sur l'énergie et le climat (**SFEC**) représente aussi une opportunité à laquelle **associer** les responsables des plans environnementaux des différents ministères.

Proposition 11

Planifier les révisions des plans environnementaux des ministères pour les faire intervenir simultanément et **associer les responsables de ces révisions** à l'élaboration de la SFEC et des futures stratégies environnementales, afin de garantir une reprise fidèle de ces stratégies dans les plans ministériels.

Une **large participation des agents aux révisions des plans** pourrait permettre l'émergence de nouvelles idées et l'identification de besoins en termes de compétence ou de formation⁶.

S'agissant de la **mise en œuvre des plans environnementaux**, ces derniers devront être déclinés dans l'ensemble d'une administration et faire l'objet d'une reddition des comptes.

La **déclinaison des plans environnementaux ministériels** au sein d'une administration implique de définir des **lignes directrices co-construites entre les services centraux et déconcentrés**

⁶ Cet axe est développé dans la proposition relative à la participation des agents publics à l'élaboration des plans environnementaux.

régionaux qui dessinent une déclinaison de ce plan dans chaque entité. Cela suppose une forte implication et une co-construction avec l'ensemble des agents. Ce dernier point fait l'objet d'une proposition spécifique dans la partie relative à l'association des agents publics à la planification écologique.

Proposition 12

Décliner au sein de l'ensemble des administrations de l'État les plans environnementaux des ministères.

S'agissant de la **reddition des comptes**, chaque ministère doit rendre compte, par l'intermédiaire du Ministre, annuellement de la mise en œuvre pratique de son plan. Par exemple en matière climatique, cela concerne le suivi et le respect du budget carbone de la SNBC.

Proposition 13

Rendre compte annuellement de la mise en œuvre des plans environnementaux de chaque ministre. En cas de non-respect du calendrier de mise en œuvre, le **Ministre fournit, devant l'Assemblée Nationale, des explications quant à cet écart** et propose des stratégies d'ajustement et de comblement du retard.

2.3.2. Partant des limites des plans climat, les futurs plans environnementaux devront devenir des stratégies opérationnelles de long terme visant à déployer les stratégies nationales environnementales

Ces plans, déjà élaborés lorsque nous avons fait parvenir nos questionnaires aux administrations de l'État, n'ont pas suffi à nous convaincre que la SNBC est suffisamment prise en compte dans la conduite et le pilotage des politiques publiques. Ces réponses démontrent que **les administrations publiques ne sont pas dotées d'un outil de pilotage clair et efficace**. Malgré une démarche novatrice à saluer, les plans climat sont loin d'être des stratégies opérationnelles de long terme. En effet, quatre limites méritent particulièrement d'être soulignées.

La première limite est que **les plans listent principalement des actions déjà effectuées, sans planifier** des mesures visant à réduire les émissions des secteurs associés à chaque ministère. De plus, les plans ne sont pas élaborés dans une logique systémique visant à mettre en œuvre de manière cohérente les stratégies nationales environnementales.

Deuxièmement, les **mesures déclinées dans les plans climat ne sont pas systématiquement associées à un indicateur de la SNBC**, ce qui rend impossible la quantification des bénéfices environnementaux de chacune de ces mesures. Alors que la SNBC présente une trajectoire de réduction d'émissions de gaz à effet de serre (GES) pour chaque secteur (Transports, Bâtiments, Agriculture, Forêt-bois, Industrie, Production d'énergie, Traitement des déchets), trajectoires basées sur des indicateurs précis, les plans climats des ministères ne reprennent pas une large partie de ces indicateurs. Ceci est d'autant plus dommage que le plan climat du MTECT reprend l'organisation de la SNBC (orientations transversales puis orientations sectorielles), ce qui laisse penser que cette **mise de côté de plusieurs indicateurs de la SNBC** est volontaire. Parmi les indicateurs « manquants », nous avons par exemple pu remarquer que ceux de l'orientation T6 « Maîtriser la hausse de la demande de transports » ne sont pas du tout repris, alors que la sobriété en matière de déplacements semble être inévitable pour satisfaire les objectifs de réduction de GES du secteur des Transports. De même, **les indicateurs transversaux de la SNBC ne sont quasiment pas repris dans les plans climat**. Les mesures présentées dans les plans climat n'offrent donc **aucune garantie d'alignement avec la SNBC**.

Troisièmement, quand bien même une mesure d'un plan climat est associée à un **indicateur**

pilote de la SNBC, ces indicateurs ne sont pas toujours pourvus d'objectifs quantifiés qui permettraient de s'assurer du respect de la trajectoire d'émissions de GES imposée dans la SNBC. Il est donc presque impossible de s'assurer que l'ensemble des mesures avancées permettent une réduction suffisante (au vu des budgets de la SNBC) des émissions.

Proposition 14

Quantifier les impacts de chaque mesure des plans d'action pour en démontrer l'alignement avec les objectifs des stratégies nationales environnementales.

La dernière limite est la **grande incertitude sur les investissements et les financements à réaliser pour mettre en œuvre la SNBC.** Les montants engagés pour chaque mesure sont souvent communiqués, mais ne sont pas comparés à un besoin estimé. Ainsi, il est difficile de juger la pertinence des sommes engagées.

Proposition 15

Pour chaque orientation des stratégies nationales environnementales, **associer un budget minimum à mobiliser** afin de tenir les objectifs prévus. Opérer une sécurisation de ces budgets sur le long terme, notamment dans le cadre de la nouvelle procédure relative à la budgétisation verte.

Ces budgets seront établis dans le cadre d'une **loi de programmation pluriannuelle de financement de la planification écologique.** Le pilotage de la dépense sera renforcé par une meilleure prise en compte de la budgétisation verte dans le cadre de la procédure budgétaire (c.f. B.IV.).

Les financements annoncés par exemple dans les plans climat seront donc à mettre en parallèle avec les budgets requis, tout écart devant être précisément expliqué et corrigé dans les plans suivants.

2.4. Repenser le budget vert et en faire un outil de négociation budgétaire

Les impacts environnementaux des dépenses publiques doivent devenir de vrais facteurs décisionnels, capables de contraindre et d'orienter les négociations budgétaires. A l'instar des efforts pour limiter le déficit de l'État en raison des externalités négatives sur le financement des services publics, le refinancement de la dette et l'équité intergénérationnelle, il faut considérer les neuf limites planétaires comme des garde-fous à ne pas dépasser pour préserver nos biens communs. **Il s'agit donc de mener les négociations en évaluant l'impact des dépenses et décisions budgétaires de l'État vis-à-vis des limites planétaires.** En effet, ces dernières doivent servir la mise en œuvre de la planification écologique et donc **être prises au regard des impacts sur l'environnement des politiques proposées.**

2.4.1. Introduit en 2020, le budget vert permet d'analyser l'impact environnemental des projets de loi de finances

Le « Budget vert » est une analyse de l'impact environnemental du projet de loi de finances (PLF), obligatoirement en annexe du PLF depuis 2020. Il n'a connu que deux exercices et s'améliore de manière itérative dans le cadre de son élaboration annuelle.

Lorsque la France s'est lancée, après une cinquantaine de pays, dans l'exercice du budget vert, elle l'a fait avec une ambition sérieusement plus forte que les pays précurseurs, si bien que l'Union Européenne ainsi que de nombreux pays s'en inspirent aujourd'hui. **Bien que prometteur, le budget vert est pourtant loin d'être utilisé à son plein potentiel. Il pourrait devenir l'outil par excellence d'un pilotage rigoureux, efficient et efficace des dépenses publiques au regard de l'urgence environnementale.** Deux limites majeures ont été identifiées.

2.4.2. Pour surmonter le manque de nuance du budget vert, le respect des stratégies nationales doit être intégré dans la méthodologie, et son périmètre doit être élargi

La première limite est le double **manque de nuance** du budget vert. En effet, cet outil classe les programmes en cinq catégories en fonction de leur impact sur l'environnement : favorables, défavorables, mixtes, ainsi que neutre et non-côté. Les dépenses favorables sont réparties en trois catégories : celles spécifiquement au service de l'environnement, celles ayant une externalité positive indirecte, et celles ayant un effet positif avec un risque de verrouillage technologique à long terme. Ces catégories ne sont toutefois pas accessibles dans le document final.

Si cette catégorisation a pour avantage de classer rapidement les postes de dépense et de comparer les piles d'euros verts et bruns du budget de l'État, elle **demeure binaire.**

Par ailleurs, l'estampillage en vert ou brun se base sur un consensus d'experts et sur l'analyse des institutions qui le réalisent : Commissariat Général au Développement Durable (CGDD), Direction du Budget (DB) et Direction Générale du Trésor.

Toutefois, la méthodologie actuellement utilisée par le budget vert masque des nuances significatives entre les dépenses, notamment leur intensité et leur temporalité, que des études d'impact donnent pourtant à voir. A titre d'exemple, dans le budget vert actuel, un euro de réduction d'impôt sur le carburant agricole équivaut à un euro dédié à la construction de routes, et un euro de soutien au biométhane à un euro pour la protection des forêts. Il est pourtant possible d'utiliser des méthodes d'analyse plus fines, comme celles utilisées par l'ADEME pour les GES⁷.

Pour comprendre en nuance les intensités des effets, il faut faire apparaître dans le budget vert non plus seulement une pastille colorée, mais un **chiffrage des différents impacts** : surfaces

⁷ bilans-ges.ademe.fr

artificialisées, tonnes de gaz à effet de serre évitées, etc...

Au-delà de l'enjeu de la réduction des impacts environnementaux du budget, la question en suspens est aussi celle de la temporalité, à travers la prise en compte des stratégies nationales environnementales de la France. En effet, **la classification des dépenses ne tient pas compte de leur compatibilité avec les trajectoires nationales des stratégies de planification.**

De plus, si d'un strict point de vue budgétaire l'objectif est d'assurer l'efficacité de la dépense, il est **indispensable d'échelonner les efforts dans le temps.** En effet, le coût de l'inaction environnementale est toujours plus élevé que le coût de l'action, notamment en matière climatique comme l'a rappelé le GIEC dans son [sixième rapport sur le changement climatique](#).

Ainsi, la compréhension fine des impacts passe par une **quantification de l'intensité et de la temporalité des effets** des dépenses. Tout ceci peut être intégré au budget vert afin qu'il devienne un outil rigoureux et détaillé, une ressource parfaite pour l'analyse de l'impact environnemental du budget.

Proposition 16

Transformer les catégories du budget vert afin de **réaliser une classification plus nuancée et en lien avec les stratégies nationales environnementales** afin d'identifier les mesures favorables à leur mise en œuvre mais insuffisantes et les mesures cohérentes avec les stratégies nationales.

Cette nouvelle catégorie permettrait d'une part, **chiffrer l'efficacité** des dépenses publiques et, d'autre part, d'inclure la **temporalité** de leurs effets, puisque certaines stratégies nationales comme la SNBC incluent la notion de budget temporel (budget carbone par exemple).

Le périmètre de l'analyse doit également continuer de s'étendre, afin de **réduire le nombre d'items neutres ou non chiffrés**, en particulier en incluant à l'analyse des niches fiscales comme l'absence de taxation sur le kérosène, qui peuvent faire une sérieuse différence dans les bilans finaux. En attendant, les parts du budget classées vertes ou brunes ne peuvent pas servir de mesures absolues mais seulement de points de comparaison au fil du temps.

Une **réflexion pourrait ainsi être menée sur la fiscalité environnementale**, qui manque actuellement de cohérence comme le montrent deux études du Conseil d'Analyse Économique relatives à la biodiversité⁸ et au climat⁹.

2.4.3. L'élaboration du budget vert doit devenir un outil des négociations budgétaires annuelles et pluriannuelles

La seconde limite est la **faible utilisation du budget vert dans la négociation du budget, tant sur le plan administratif que sur le plan politique.** Il consiste aujourd'hui en une étude faite après la préparation du budget, simplement en annexe du PLF et servant essentiellement d'outil de communication et de transparence pour l'État lors de la présentation du PLF devant le Parlement.

Il est nécessaire qu'il devienne rapidement un outil intégré aux négociations budgétaires annuelles et pluriannuelles. En effet, alors que la planification écologique doit guider les politiques publiques des années à venir, il faut se donner les moyens d'évaluer la contribution des dépenses aux objectifs écologiques de l'État, afin de les piloter en conséquence. Il est donc nécessaire d'intégrer le budget vert lors de la préparation du budget de l'État par les administrations centrales.

8 <https://www.cae-eco.fr/Biodiversite-quelle-reponse-economique>

9 <https://www.cae-eco.fr/staticfiles/pdf/cae-note050v2.pdf>

Proposition 17

Sur le plan administratif, **intégrer la budgétisation verte aux négociations budgétaires annuelles et pluriannuelles.**

Le **SGPE**, en lien avec la **Direction du Budget**, pourrait être chargé de proposer une **nouvelle méthode de négociation pour inclure le budget vert dans la chaîne de la procédure budgétaire annuelle des administrations centrales** (réunions techniques préparatoires entre la direction du budget et les ministères ; lettres de cadrages de la Première ministre ; conférences budgétaires et fiscales ; lettres de plafonds de la Première ministre et conférences de répartition).

Au sein de la préparation annuelle du budget par la direction du budget et les directions métiers des ministères, devront **s'assurer la cohérence des dépenses des ministères avec les trajectoires environnementales.**

Proposition 18

Former les agents de la **Direction du Budget** et des **directions métiers** des ministères à la réalisation d'une **évaluation environnementale du budget.**

La budgétisation verte devra également s'inscrire dans **l'élaboration de la loi de programmation pluriannuelle des finances publiques**. En effet, la crédibilité de l'action publique passera par la **vérification de la cohérence du budget avec une planification pluriannuelle des finances publiques calquée sur les objectifs des stratégies nationales environnementales.**

La cohérence des dépenses devra **intégrer la logique de performance** instaurée par la loi organique relative aux lois de finances de 2001. A titre d'exemple, l'instauration d'une **obligation de non-régression permettrait de s'assurer que les dépenses néfastes ne peuvent pas augmenter, contrairement aux dépenses bénéfiques**. Lors du cycle de la dépense, il serait utile d'étudier la possibilité de doter le Contrôleur Budgétaire et Comptable Ministériel (CBCM) d'un pouvoir de contrôle afin d'assurer la compatibilité de la dépense (Autorisations d'Engagement et Crédits de Paiement) avec les trajectoires environnementales nationales des dépenses.

Sur le plan politique, le budget vert est aujourd'hui un document informatif complémentaire aux projets de lois de finance. Un acte fort pour donner au budget vert l'importance qu'il doit avoir est **qu'il soit présenté au parlement par le Premier Ministre** en introduction de la séquence de discussion du budget.

Proposition 19

Sur le plan politique, **faire de la budgétisation verte un temps fort des discussions parlementaires** dans le cadre des débats relatifs aux lois de finances, lois de finances rectificatives, et lois de règlement.

3. Association des agents, des territoires et des citoyens à la planification écologique

L'association des agents publics, des citoyens et des territoires à la planification écologique est une condition indispensable pour assurer une prise en compte suffisante des difficultés du terrain, pour légitimer l'action publique environnementale et pour la **rendre plus efficace** grâce à des mécanismes de coordination à l'échelle locale.

3.1. Faire participer les agents à l'élaboration et à la mise en oeuvre des plans environnementaux

3.1.1. Les agents publics ne sont pas assez impliqués ni assez largement mobilisés dans la définition des plans ou projets environnementaux des administrations

Le dialogue social et la participation des agents en matière environnementale sont inégaux selon les pôles ministériels. **Trois cas** ont été identifiés dans les réponses aux questionnaires. Le premier est l'**absence de participation** ou une participation limitée aux baromètres sociaux pour connaître l'avis des agents. Dans le second, l'**intégration de la question environnementale dans le dialogue social est cantonnée à des démarches d'éco-responsabilité** (restauration collective, utilisation des véhicules de service, ...). Le troisième cas est un **dialogue social qui questionne les ressources humaines et budgétaires** dont disposent les services et les établissements publics pour mettre en œuvre les politiques de transition écologique.

3.1.2. Permettre la participation des agents à l'élaboration et à la mise en oeuvre des plans environnementaux au sein des administrations

La participation des agents publics à la stratégie de leurs administrations et une intégration transversale des enjeux environnementaux dans le dialogue social sont des **leviers pour ancrer la transition écologique dans le fonctionnement des administrations publiques**.

Proposition 20

Impliquer les agents dans l'élaboration de plans environnementaux des administrations, tant sur le plan de leur **définition** que de leur **mise en œuvre**.

Cette participation devra reposer sur deux piliers.

Premièrement, les agents doivent pouvoir **participer à l'élaboration de la stratégie environnementale de leur administration**. Cette dernière s'organiserait formellement (formations courtes préalables, consultations, questionnaires et ateliers de travail) afin de donner du temps de réflexion aux agents. Ils pourraient ainsi s'approprier les éléments de contexte juridique et les exigences auxquelles doit répondre la stratégie environnementale. En outre, cela leur permettrait d'**échanger de manière décroisée** avec d'autres services et catégories d'emploi sur les objectifs, conditions et moyens nécessaires à la mise en œuvre de la stratégie. Le temps consacré à ce travail sera pris sur le temps de travail des agents volontaires, et non considéré

comme un engagement bénévole.

Deuxièmement, les agents doivent pouvoir **participer à la mise en œuvre de la stratégie environnementale**. Ceci implique de faire **évoluer les fiches de poste** des agents, pour y inclure les priorités identifiées dans ladite stratégie. Les agents auront ainsi un mandat formel pour exercer de nouvelles missions, et seront en partie évalués sur leur action écologique. Afin de permettre une appropriation suffisante, un délai de deux ans pourrait être fixé entre l'élaboration des nouvelles fiches de poste et l'intégration de la question environnementale dans les évaluations annuelles.

Ces nouvelles formes de participation pourraient **mobiliser des innovations managériales telles que l'intrapreneuriat**. Les agents sont en effet ceux qui connaissent le plus finement les politiques publiques, leurs limites et les pistes d'amélioration. Il serait donc pertinent de leur permettre de développer des projets pour favoriser le suivi de la stratégie environnementale de leur administration.

Plusieurs types d'entrepreneuriat sont impliqués : intra et interministériel et inter-administrations publiques (APUC, APUL, ASSO). La coordination de l'intrapreneuriat inter-ministériel ou inter-administrations serait réalisée par un **service dédié à l'innovation publique environnementale** au sein de la **Direction interministérielle de la transformation publique (DITP)** en lien avec le SGPE. Ce service veillerait à la pertinence des projets au regard de la planification écologique. S'agissant de l'intrapreneuriat intra-ministériel, les directions des ressources humaines, en lien avec les services du **SGPE** et la **DITP**, auraient pour rôle d'identifier et de recruter les intrapreneurs, au sein de **toutes les catégories d'agents**.

3.2. Territorialiser les stratégies environnementales nationales

3.2.1. La coordination entre les stratégies environnementales nationales et territoriales est insuffisante

Plusieurs stratégies, plans et schémas ont vocation à mettre en œuvre la transition écologique au sein des territoires.

S'agissant du climat, à **l'échelle régionale**, le Schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (**SRADDET**), précise la **stratégie, les objectifs et les règles fixées par la Région dans plusieurs domaines de l'aménagement du territoire**¹. Ses orientations et objectifs ont un impact sur plusieurs autres documents de planification : plans de mobilité (PDM), plans climat air énergie territoriaux (PCAET), chartes de parcs naturels régionaux (PNR), schémas de cohérence territoriale (SCoT), plans locaux d'urbanisme, etc. Les métropoles, établissements publics de coopération intercommunale et villes de plus de 20.000 doivent réaliser un **PCAET, outil de planification, à la fois stratégique et opérationnel**, qui permet aux collectivités d'aborder l'ensemble de la problématique air-énergie-climat sur leur territoire.

L'articulation des stratégies et plans nationaux environnementaux avec les schémas et plans territoriaux est aujourd'hui insuffisante. Ceci nuit à l'efficacité de la coordination des actions territoriales en vue de l'atteinte des objectifs nationaux. Par exemple, le SRADDET n'est pas soumis à une obligation de compatibilité mais de « prise en compte » ([article L222-1 B du code de l'environnement](#)) de la SNBC. Il en résulte deux limites :

- Les documents de planification tels que les Plans locaux d'urbanisme (PLU) ou les PCAET peuvent s'avérer **contraires à la mise en œuvre de la trajectoire vers le zéro émission nette à l'échelle nationale**. En effet, comme l'indique l'État des lieux de la mise en œuvre des PCAET réalisé en 2020 par l'Assemblée des Communautés de France (ACDF)² « *L'objectif national à*

1 <http://outil2amenagement.cerema.fr/le-schema-regional-d-amenagement-de-developpement-r403.html>

2 https://www.adcf.org/contenu-article?num_article=5677

2050 est la neutralité carbone, définie comme la division par six des émissions par rapport à 1990, les émissions résiduelles étant compensées par l'absorption. Cela correspond à une diminution des émissions de 82 % à 2050 par rapport à 2015 ; **mais seul un PCAET sur dix a un objectif égal ou plus ambitieux**. ». De plus, la répartition des efforts entre les territoires est un sujet complexe et doit tenir compte des **spécificités géographiques de chacun et des efforts déjà fournis dans le passé**.

- La **modification des SRADEET** est engagée dans plusieurs régions, suite aux élections régionales de 2021. Une telle démarche (bilan approfondi puis éventuelle révision) n'est possible que tous les 6 ans, après renouvellement de l'assemblée régionale. L'objectif servi est donc **essentiellement politique**, alors qu'**une révision à la suite d'actualisation de la SNBC serait plus pertinente**. Même si les révisions actuelles de ces documents de planification prendront en compte les nouvelles évolutions réglementaires - telles que l'objectif Zéro Artificialisation Nette (ZAN) de la loi « Climat et Résilience » de 2021, la [loi du 6 février 2020 relative à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire](#) ou la [loi du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités](#) - elles **ne tiendront pas compte** des objectifs (probablement renforcés) de documents stratégiques nationaux comme la **SNBC-3**. Il est en effet probable que, en raison du dépassement actuel des budgets carbone de la SNBC-2, les objectifs de la SNBC 3 (prévue pour 2023) soient renforcés. Le risque est une nouvelle fois d'observer un **décalage** entre les objectifs nationaux et leur déclinaison locale.

De plus, même si certaines régions ont mis en place des comités de suivi et d'évaluation des SRADEET sur la base du volontariat, les obligations légales en matière de suivi régulier et d'évaluation des impacts des SRADEET semblent assez floues.

Enfin, concernant spécifiquement l'impact carbone, **les méthodes de quantification des émissions d'un territoire varient et ne prennent pas toujours en compte les émissions importées**.

S'agissant de la biodiversité, les régions doivent **définir et mettre en œuvre une stratégie régionale pour la biodiversité (SRB)** en tenant compte des orientations de la stratégie nationale ([article L110-3 du code de l'environnement](#)). Pour autant, les SRB qui sont des documents de planification distincts du SRADEET, souffrent d'un **déficit de pilotage, d'animation** et de **suivi collégial** de leur mise en œuvre, selon un rapport du comité français de l'UICN³. La question de la biodiversité n'est donc toujours pas traitée de manière transversale et systémique.

3.2.2. Il est nécessaire d'adopter une approche collective et inter-territoriale des défis environnementaux

Répondre à l'urgence environnementale à l'échelle nationale requiert une **compatibilité entre les objectifs portés par les stratégies nationales environnementales et l'ensemble des outils de planification des collectivités territoriales** (SRADEET, SRAEII, PPA, PCAET, SCoT, PLUi, PLH et PDU/PDM).

Cela suppose d'abord **clarifier certaines notions** qui restent mal comprises par les acteurs publics et privés comme la neutralité carbone ou la décroissance de l'artificialisation afin d'adopter une approche collective et territorialisée des défis environnementaux.

Concernant l'urgence climatique, comme en témoignent de nombreuses publicités des acteurs privés ou stratégies d'acteurs publics (une ville ou un Sénat neutre en carbone à horizon 2040), **la neutralité carbone reste un objectif mal compris**, tout comme les manières de la mettre en œuvre. De fait, la **compensation** reste au cœur des campagnes de communication alors même qu'elle devrait être considérée comme **un levier à activer en dernier ressort, une fois toutes les actions de réduction directe d'émissions épuisées**. Selon le GIEC, la neutralité carbone est une « *situation dans laquelle les émissions anthropiques nettes de CO₂ sont compensées à l'échelle de la planète par les éliminations anthropiques de CO₂ au cours d'une période donnée* »⁴. En signant l'Accord de Paris, les États se sont fixés pour objectif de l'atteindre d'ici 2050. **Cet équilibre n'a donc de sens qu'à une échelle globale**.

3 https://uicn.fr/wp-content/uploads/2016/09/Etude_SRB_UICN_France-2.pdf

4 <https://www.ipcc.ch/report/sixth-assessment-report-working-group-i/>

Comme l'indique Carbone 4 dans l'étude [Neutralité carbone et territoire](#), **l'effort des territoires devrait aller au-delà d'un simple équilibre émissions/absorptions**. Par exemple, « un territoire rural à fort potentiel de puits de carbone ne devrait pas se fixer pour ambition de devenir net zéro, mais net négatif à l'horizon 2050. Pour des territoires urbains ou très industrialisés, à l'inverse, atteindre un État de neutralité carbone physique à l'échelle locale ne serait pas réaliste physiquement. »

Proposition 21

Définir et préciser la notion de neutralité carbone territoriale.

La neutralité carbone territoriale doit être définie comme l'atteinte d'un potentiel maximal de contribution à l'effort de neutralité carbone nationale pour chaque territoire⁵. Les actions de réduction et de séquestration des émissions de GES locales devront ainsi s'intégrer dans le cadre de la stratégie coordonnée entre les territoires, de la SNBC et du Plan National d'Adaptation au Changement Climatique (PNACC). Ceci permettrait de prendre en compte les potentiels d'action et contraintes propres à chaque territoire et de coordonner les échanges et interdépendances des régions, départements et communes.

Les acteurs privés doivent également contribuer à la neutralité carbone collective. Selon l'Avis de l'ADEME sur la neutralité carbone d'avril 2021⁶, l'alignement des objectifs de l'entreprise sur la neutralité collective exige de s'assurer que :

1. La stratégie climat de l'entreprise (émissions et absorptions dans la chaîne de valeur) soit alignée avec les budgets carbone sectoriels 1,5°C ;
2. Les biens et services commercialisés par l'entreprise soient compatibles avec une France ou un monde neutres en carbone ;
3. Le financement de projets bas-carbone hors de la chaîne de valeur de l'entreprise soit d'un montant suffisant.

Sur le plan juridique, cette définition de la neutralité carbone pourrait être inscrite dans la future loi de programmation de transition écologique. Le [décret du 13 avril 2022 relatif à la compensation carbone et les allégations de neutralité carbone dans la publicité](#) pourrait être **étendu à toutes déclarations ou stratégies provenant des acteurs privés ou publics**. En effet, ce décret met l'accent sur la nécessité d'éviter les émissions de GES, de les réduire et de les compenser en dernier ressort.

Des **commissaires aux comptes agréés par l'Autorité de préservation des limites planétaires et ses services déconcentrés** (cf. 1.1.) pourraient s'assurer que les stratégies contribuent de manière juste, c'est-à-dire adaptée au potentiel d'action des acteurs privés et publics, à l'atteinte de la neutralité carbone nationale. Des sanctions financières dissuasives pourraient être envisagées en cas de manquement.

Proposition 22

Étendre le [décret du 13 avril 2022 relatif à la compensation carbone et les allégations de neutralité carbone dans la publicité](#) à toutes déclarations ou stratégies provenant des acteurs privés ou publics et **créer des commissaires aux comptes climat**, certifiés par l'Autorité de préservation des limites planétaires pour s'assurer de leur pertinence.

Concernant la lutte contre l'effondrement de la biodiversité, la loi « Climat et Résilience » de 2021 définit un objectif ambitieux de sobriété foncière à travers les dispositions du « **Zéro Artificialisation nette** » (ZAN), avec une date butoir fixée à 2050. Ici aussi, cet objectif est global

5 <https://www.carbone4.com/neutralite-et-territoires-un-cadre-daction-collectif-pour-la-neutralite-carbone-en-france>

6 <https://presse.ademe.fr/2021/07/avis-de-lademe-mise-a-jour-pour-atteindre-la-neutralite-carbone-en-2050-lengagement-de-tous-est-indispensable.html>

et doit être **réparti clairement et équitablement** entre les territoires. Cette répartition doit se faire selon les spécificités de chaque région, leur dynamique, et l'historique des actions déjà menées en la matière. C'est tout l'objet de l'insertion dans les SRADDET de la décroissance de l'artificialisation par le [décret du 29 avril 2022 relatif aux objectifs et aux règles générales en matière de gestion économe de l'espace et de lutte contre l'artificialisation des sols du schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires](#). L'enjeu est maintenant de **quantifier et répartir les efforts à réaliser entre les villes, métropoles et intercommunalités**.

3.2.3. Les territoires doivent être davantage impliqués dans la définition des stratégies nationales environnementales

L'association **des élus et agents des collectivités territoriales à la définition des stratégies nationales environnementales** est un second préalable afin d'assurer une compatibilité entre les objectifs portés par les stratégies nationales environnementales et l'ensemble des outils de planification des collectivités territoriales (SRADDET, SRAEII, PPA, PCAET, SCoT, PLUi, PLH et PDU/PDM). En effet, cela permettra d'assurer une implication de ces derniers et de créer une prise de conscience de la nécessité d'agir collectivement face à l'urgence écologique.

Proposition 23

Associer plus fortement les élus et agents des collectivités territoriales à la définition des stratégies nationales environnementales.

Cette association serait réalisée par l'intermédiaire de **consultations locales** et d'**une plateforme** de propositions. Une **sollicitation plus fine** pourrait être réalisée en mobilisant les **collectivités exemplaires** en matière de transition écologique et d'alignement de leur stratégie avec la SNBC. Les réseaux comme **France ville durable** ou [le programme Territoire Engagé Transition Ecologique](#) de l'ADEME pourraient faciliter l'intégration des acteurs territoriaux à ces discussions.

Dans ce cadre, **les calendriers de révision des stratégies, plans et schémas territoriaux** devront être adaptés aux stratégies et plans nationaux. Par exemple, le calendrier de révision des SRADDET devra être adapté à celui de la révision de la SNBC, afin de s'assurer de la prise en compte des nouveaux objectifs.

3.2.4. Deux nouvelles instances de gouvernance permettront de territorialiser les stratégies nationales environnementales

Une fois les stratégies nationales déterminées, elles doivent être territorialisées aux échelles locales. **La coordination des objectifs et des actions doit s'inscrire dans le cadre d'une instance de dialogue réunissant l'État, les régions et l'Autorité de préservation des limites planétaires**. Dans les négociations relatives à l'articulation entre la SNBC et les SRADDET, entre la SNB et les SRB, cette instance aurait plusieurs missions :

- **Cadrage et quantification des responsabilités et potentiels d'action** de l'État et des régions et échelons infra-régionaux ;
- **Vérification de la cohérence** de la somme des objectifs régionaux avec les stratégies nationales ;
- **Contrôle de la juste répartition de l'effort** selon les spécificités régionales (urbaine/rurale/industrielle, côtière/frontalière/intérieure), les dynamiques des territoires concernés, et l'historique des actions (réduction des émissions, des surfaces artificialisées) et des efforts déjà entrepris par les territoires.

Proposition 24

Afin de territorialiser les stratégies nationales environnementales en matière de climat, de biodiversité, d'économie circulaire et de gestion de l'eau, **créer des instances de dialogue environnemental entre l'État et les régions, et l'Autorité de préservation des limites planétaires.**

Un tel dialogue permettrait d'assurer une **continuité de discussion entre les échelons régionaux et l'échelon national** et d'**identifier les responsabilités** des différents échelons territoriaux.

Les services du Ministère de la Transition écologique et de la Cohésion des territoires, pourraient réaliser **un travail d'harmonisation des méthodes de mesure entre territoires**. S'agissant par exemple du climat, la mesure pourrait être réalisée sous forme d'empreinte carbone afin d'inclure les émissions importées et de déterminer la juste contribution des acteurs à l'atteinte de la neutralité carbone.

Une fois les objectifs d'action répartis entre les régions, une **deuxième instance** de coordination aux limites planétaires pourrait être créée au sein des territoires, afin **de faire dialoguer les collectivités territoriales, les entreprises et les citoyens**. Ils auraient pour objectifs de faire dialoguer et coordonner les stratégies et plans territoriaux.

Proposition 25

Pour coordonner les stratégies et plans territoriaux, créer des instances de dialogue environnemental entre les régions, départements, villes et intercommunalités, associations, les services déconcentrés de l'État ainsi que de l'Autorité de préservation des limites planétaires.

Ces comités peuvent être vus comme une **prolongation des Commissions de Préservation des Espaces Naturels, Agricoles et Forestiers (CDPENAF)**, instances de dialogue entre l'État, des élus locaux, des forestiers, des agriculteurs, des associations, et pouvant fournir un avis au regard de l'objectif de préservation des terres naturelles, agricoles ou forestières, sur l'opportunité de certaines procédures d'urbanisme.

Dans les régions où elles fonctionnent, les **conférences territoriales de l'action publique pourraient être le réceptacle de tels dialogues**. Ces instances nationales et locales de dialogue pourraient également être compétentes pour **coordonner la mise en œuvre du zéro artificialisation nette** d'ici 2050.

Les **préfectures** régionales et départementales ont actuellement des avis à rendre concernant les documents de planification (SRADDET et niveau infrarégional). En tant que représentants de l'État, **leur rôle dans la surveillance de la bonne prise en compte des stratégies nationales dans les documents de planification devrait être renforcé**, dans la lignée notamment des actions en cours sur le ZAN. Cela pourrait s'appuyer sur une formation des fonctionnaires de l'État responsables des avis aux orientations des stratégies nationales environnementales, à mettre en parallèle des évaluations environnementales et climatiques des documents de planification.

Proposition 26

Accroître les moyens des services déconcentrés de l'État et former les agents chargés d'émettre des avis sur les documents de planification territoriaux au concept de limites planétaires et aux stratégies et documents structurants nationaux visant à les respecter, afin **d'assurer une cohérence d'ensemble entre échelons territoriaux et ces documents nationaux.**

3.3. Associer les citoyens à la planification écologique

3.3.1. La Convention Citoyenne pour le Climat (CCC) a posé les bases pour bâtir une méthode de co-construction de la planification écologique avec les citoyens

Constituée de 150 citoyens français tirés au sort, elle avait pour mandat de « *définir les mesures structurantes pour parvenir, dans un esprit de justice sociale, à réduire les émissions de gaz à effet de serre d'au moins 40 % d'ici 2030 par rapport à 1990* ». Après sept sessions de travail de trois jours chacune entre 2019 et 2020, elle a soumis un rapport en juin 2020 contenant 149 propositions, qui a servi de base à la loi « Climat et résilience » de 2021. Depuis, la Commission Européenne a relevé l'objectif de réduction des émissions de gaz à effet de serre à -55% à l'échelle européenne à horizon 2030. Pour aligner la France sur ce nouvel objectif, le Président de la République a promis de doubler le rythme de décarbonation du pays. Plus largement, il a récemment annoncé vouloir **faire de la planification écologique un thème central du prochain quinquennat**. La défiance démocratique et la polarisation politique semblent s'accroître. Il est par ailleurs important mais difficile de prendre en compte les réalités de terrain pour la **transition de grande ampleur** qui s'annonce. Il est donc pertinent **d'impliquer les citoyens dans les choix de planification écologique**.

3.3.2. La CCC a reçu des critiques qu'il faut prendre en compte pour les prochains exercices de démocratie délibérative écologique

Trois de ces critiques semblent particulièrement importantes.

La première concerne **le mandat, perçu comme trop large**, ainsi que l'absence de priorisation des propositions citoyennes.

La deuxième porte sur **l'association insuffisante des parties prenantes** et plus largement de l'ensemble des citoyens français à cet exercice démocratique.

La troisième repose sur les modifications qui ont été apportées aux propositions des citoyens, d'abord par l'administration, puis par le Parlement, et qui ont constitué autant de **filtres conduisant à un sentiment de délégitimation** lors de la présentation de la loi « Climat et résilience ».

3.3.3. L'association des citoyens à la planification écologique doit permettre de renforcer et de légitimer l'action publique écologique

Proposition 27

Associer les citoyens aux grands choix de planification écologique à travers un exercice de démocratie délibérative renouvelée.

L'administration serait d'abord chargée d'identifier des controverses prioritaires au sein de la **planification écologique**. Dès les premières semaines du mandat, la Première Ministre pourrait demander à l'administration d'identifier **une dizaine de grands choix de société relatifs à la transition écologique** et les formuler sous forme de controverses, c'est-à-dire des questions non-consensuelles dont les réponses possibles dessinent différents chemins de transition écologique (densification urbaine, évolution des modèles agricoles, fiscalité écologique, subventions aux énergies fossiles, interdiction de publicités pour des produits polluants, les modalités de déploiement des énergies renouvelables, etc). Le mandat serait ainsi plus spécifique que celui de la CCC, et les propositions porteraient par construction sur des sujets prioritaires.

Des consultations seraient ensuite organisées sous l'égide de la Commission Nationale du Débat Public (CNDP) pour synthétiser les avis de toutes les parties prenantes, sur chaque

grande question identifiée par l'administration. Ces consultations associeraient numérique et réunions physiques au plus près des territoires, sur le modèle du Grand débat national. Elles donneraient la parole aux citoyens, mais également aux associations environnementales et de consommateurs, aux organisations professionnelles et syndicats et aux collectivités territoriales.

L'**animation** serait assurée par un consortium piloté par la **CNDP** et comportant des **prestataires indépendants** spécialisés dans le débat public, qui synthétiseraient les consultations sous forme de **cahiers de controverses**. Ces cahiers donneraient à voir la diversité des points de vue et les arguments sous-jacents exprimés par les parties prenantes.

Enfin, une ou plusieurs conventions hybrides (mêlant citoyens et parlementaires) construirait des propositions relatives à chacune des controverses. Des citoyens représentatifs de la diversité de la population française seraient tirés au sort et réunis avec des parlementaires. Sur le modèle des conventions constitutionnelles irlandaises, ces deux catégories pourraient constituer respectivement deux tiers et un tiers des effectifs. Ce modèle hybride permet de **dépasser l'antagonisme entre démocratie représentative et délibérative**, et ferait des parlementaires des ambassadeurs des citoyens agissant comme une courroie de transmission vers l'Assemblée nationale. Les conclusions des consultations leur seraient remises, puis ils seraient formés par des experts rigoureusement choisis aux opinions variées, avant de se réunir pour co-construire des propositions relatives aux choix de société leur ayant été soumis. Deux modèles semblent possibles : d'une part, une seule convention qui traiterait de l'ensemble des sujets ; de l'autre, une convention spécialisée par sujet.

A la fin du processus, **un comité légistique de haut niveau et une consultation régulière de l'administration** permettraient de transmettre directement les **propositions à référendum ou à un vote parlementaire**. L'intensité du filtre administratif qui a eu lieu entre les propositions de la CCC et la version finale de la loi « Climat et résilience » a été vivement critiquée. Pour éviter qu'un tel sentiment de dépossession ne se reproduise, il convient de **transmettre les mesures des citoyens directement à référendum ou au vote du Parlement**, sans filtre gouvernemental. Deux mécanismes complémentaires permettraient d'assurer la mise en œuvre de cette option . D'une part, les citoyens et parlementaires délibérants pourraient être accompagnés d'un comité légistique de haut niveau, par exemple composé de membres du Conseil d'État, afin de transposer leurs propositions sous forme juridique. D'autre part, **l'administration pourrait être consultée très régulièrement sur la faisabilité des propositions**. Des membres des ministères concernés par chaque controverse pourraient ainsi être amenés à interagir avec les participants à la convention lors de chaque séance de travail, sur sollicitation des citoyens et des parlementaires.

Conclusion

Les pouvoirs publics disposent d'un **potentiel d'action et d'une responsabilité significatifs** pour lutter contre les dérèglements environnementaux. Au fil des réformes et des circulaires, **l'Etat améliore progressivement sa capacité à affronter ces enjeux**. Nous saluons la circulaire "Services publics écoresponsables" et la création du SGPE comme des avancées en ce sens.

Néanmoins, **la puissance publique peut aller bien plus loin et bien plus vite sur ces questions**. Ceci pour répondre à l'exigence d'exemplarité de l'action publique, mais surtout parce que c'est une nécessité absolue pour répondre aux objectifs que la France s'est fixés dans ses stratégies de long terme.

Premièrement, une action publique efficace pour la transition écologique passe par une **organisation guidée par les règles environnementales**, et constituée d'**agents informés des enjeux et formés** pour y répondre. D'une part, les **administrations** et les **instances de régulation** doivent être dotées de **moyens et de compétences à la hauteur des enjeux**. D'autre part, il faut assurer la **formation des élus et des agents** pour leur permettre d'être moteurs et porteurs d'initiatives à leur échelle.

Deuxièmement, l'action publique doit adopter une **posture réflexive vis-à-vis de son impact environnemental**. Elle doit **évaluer** ses actions à l'aune du prisme environnemental avant et après leur mise en œuvre, et **prendre ses décisions en cohérence avec les objectifs de manière coordonnée entre les ministères**.

Enfin, face à la complexité et la diversité des situations particulières, et pour que la fonction publique devienne le lieu d'un engagement pour l'intérêt général, il est primordial d'**associer les agents, les collectivités territoriales, et les citoyens à la planification écologique**.

En poursuivant ces objectifs, nous entendons permettre à la fonction publique de renouveler un attrait qu'elle peine à maintenir. Aujourd'hui, **un nombre croissant d'étudiants**, dont les 33 000 signataires du Manifeste étudiant pour un réveil écologique, **s'interrogent sur la meilleure manière d'apporter leur contribution à la transition écologique**. Il est important de redorer le blason des carrières de l'administration publique, pour qu'elle redevienne le **lieu privilégié de l'intérêt général et de l'action écologique**.

Nous savons que **l'Etat et toutes les administrations publiques** peuvent entraîner l'ensemble des acteurs de la société vers un monde **soutenable, résilient et inclusif**, dans lequel chaque citoyen vit mieux. Nous les appelons donc, par la mise en œuvre des propositions du présent rapport, à **devenir responsables, cohérentes et exemplaires dans le cadre de leurs missions**.

Acronymes

AAI : Autorité Administrative Indépendante

AATF : Association des Administrateurs Territoriaux de France

ADEME : Agence de la transition écologique

ADGCF : Association des Directeurs Généraux de France

AE : Autorité Environnementale

ANCT : Agence Nationale de la Cohésion des Territoires

ANFH : Association Nationale pour la Formation permanente du personnel Hospitalier

APLP : Autorité de Préservation des Limites Planétaires

APUC : Administrations Publiques Centrales

APUL : Administrations Publiques Locales

ARCEP : Autorité de Régulation des Communications Électroniques, des Postes et de la distribution de la presse

ASSO : Administrations de Sécurité Sociale

CAJE : Cycle Approfondi consacré à la Justice Environnementale

CCC : Convention Citoyenne pour le Climat

ChanCES : Changement Climatique, transitions Et Santé

CDPENAF : Commission de Préservation des Espaces Naturels, Agricoles et Forestiers

CFJA : Centre de Formation de la Juridiction Administrative

CGEDD : Conseil Général de l'Environnement et du Développement Durable

CNDP : Commission Nationale du Débat Public

CNFPT : Centre National de la Fonction Publique Territoriale

EPCI : Établissement Public de Coopération Intercommunale

DDT : Directions départementales des Territoires

DGAFF : Direction Générale de l'Administration et de la Fonction Publique

DIESE : Délégation Interministérielle à l'Encadrement Supérieur de l'État

DITP : Direction Interministérielle de la Transformation Publique

DREAL : Directions Régionales de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement

EHESP : Ecole des Hautes Etudes en Santé Publique

ENM : Ecole Nationale de la Magistrature

GES : Gaz à Effet de Serre

HCC : Haut Conseil pour le Climat

IGF : Inspection Générale des Finances

Collectif Pour un réveil écologique - 27 propositions pour repenser l'exemplarité de l'action publique

- IGPDE** : Institut de la Gestion Publique et du Développement Économique
- INET** : Institut National des Etudes Territoriales
- Ingéchef** : Association des ingénieurs en chef territoriaux
- INSET** : Institut National Spécialisé d'Etudes Territoriales
- INSP** : Institut National du Service Public
- IRA** : Institut Régional d'Administration
- MEFSIN** : Ministère de l'Économie et des Finances, et de la Souveraineté industrielle et numérique
- MESRI** : Ministère de l'Enseignement Supérieur, de la Recherche et de l'Innovation
- MTECT** : Ministère de la Transition Écologique et de la Cohésion des Territoires
- MTFP** : Ministère de la Transformation et de la Fonction publiques
- PCAET** : Plan Climat Air Energie Territorial
- PDM** : Plan De Mobilité
- PLF** : Projet de Loi de Finances
- PLU** : Plans Local d'Urbanisme
- PM** : Première Ministre
- PNACC** : Plan National d'Adaptation au Changement Climatique
- PNR** : Parc Naturel Régional
- SCoT** : Schéma de Cohérence Territoriale
- SFEC** : Stratégie Française sur l'Énergie et le Climat
- SGPE** : Secrétariat Général à la Planification Écologique
- SNBC** : Stratégie Nationale Bas Carbone
- SNDGCT** : Syndicat National des Directeurs Généraux des Collectivités Territoriales
- SRADET** : Schéma Régional d'Aménagement, de Développement Durable et d'Égalité des Territoires
- SRB** : Stratégie Régionale pour la Biodiversité
- ZAN** : Zéro Artificialisation Nette



Depuis 2018, le collectif *Pour un réveil écologique* rassemble des étudiants et des jeunes diplômés qui s'engagent pour des formations et des perspectives professionnelles en adéquation avec l'urgence écologique.

pour-un-reveil-ecologique.org

contact@pour-un-reveil-ecologique.fr



Collectif *Pour un réveil écologique*, juin 2022