



GOUVERNER LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE

**Par Pascal Canfin
et Thierry Pech**



2 NOVEMBRE 2021

Gouverner la transition écologique

Synthèse

Pascal Canfin,
*Président de la
commission
environnement du
Parlement européen*

Thierry Pech,
*Directeur général de
Terra Nova*

2 novembre 2021

Le problème de la transition écologique n'est plus tant de savoir ce que nous devons faire ou si nous savons le faire, mais plutôt comment le faire plus vite et à plus grande échelle. Nous savons isoler les logements, mais il reste des millions de passoires thermiques. Nous savons fabriquer des véhicules électriques, mais les bornes de recharge font encore souvent défaut. Nous savons qu'il faut stopper l'artificialisation des sols, mais nos villes continuent de s'étendre... Pourquoi ? Certes, des lobbies résistent, des catégories sociales se crispent et la volonté politique n'est pas toujours au rendez-vous. Mais nous avons surtout un problème de gouvernance de la transition : nous ne savons pas organiser convenablement la pluralité des acteurs qui doivent y concourir (entreprises, territoires, citoyens...).

On ne peut pas gagner une guerre si on n'est pas organisé pour la gagner. Or, nous sommes aujourd'hui mal équipés pour produire à grande échelle les changements dont nous avons besoin pour réussir la transition écologique. C'est à cet enjeu souvent méconnu mais stratégique que cette note répond.

Pour cela, nous faisons ici 10 propositions structurantes. Les premières promeuvent une *écologie du contrat* fondée sur la résolution des problèmes par la négociation sous la conduite des pouvoirs publics. Elle a vocation à réunir les différentes parties prenantes pour mettre au point des contrats de transition (sectoriels, territoriaux, sociaux...), à identifier les opérateurs pertinents dans

chaque domaine, à organiser le partage des risques liés aux investissements, à dessiner de nouveaux marchés et à diffuser largement les technologies les moins émettrices. Cette écologie du contrat, nous en avons la conviction, est de nature à accélérer la transition, à dénouer les résistances qu'elle rencontre et à changer la société sans la fracturer. Elle doit se prolonger dans l'exercice d'une démocratie participative renouvelée, à la lumière des enseignements du Grand débat et de la Convention citoyenne pour le climat.

Les propositions suivantes portent plus spécifiquement sur les institutions publiques. L'organisation du travail de l'exécutif doit être repensée de manière à ce que les questions écologiques irriguent désormais toutes les politiques publiques : nous analysons à ce titre ce qui doit changer dans l'organisation du gouvernement, dans la façon dont les décisions politiques sont prises sur ces sujets. De la même façon, les réformes que nous proposons entendent garantir que l'ensemble des textes réglementaires et législatifs, y compris la loi de finances, seront désormais cohérents avec les objectifs de la transition. Nous proposons également de former les hauts fonctionnaires aux enjeux du dérèglement climatique et du déclin de la biodiversité, et de consolider un véritable Etat de droit environnemental en donnant à la justice les moyens de faire davantage respecter les lois et de réguler plus efficacement conflits et litiges, y compris par la médiation.

SOMMAIRE

Introduction	4
Proposition 1 : Organiser une transition négociée	7
Proposition 2 : Doter la transition climatique des opérateurs dont elle a besoin et organiser le partage des risques	11
Proposition 3 : Faire des “contrats de transition écologique” un outil clé des politiques publiques.....	15
Proposition 4 : Organiser une transition agro-écologique négociée et décentralisée...	17
Proposition 5 : Développer la démocratie participative	19
Proposition 6 : Doter le Gouvernement d’une nouvelle architecture	22
Proposition 7 : Organiser la formation systématique à la transition des hauts fonctionnaires déjà en poste	28
Proposition 8 : Créer une obligation de cohérence des politiques publiques avec l’Accord de Paris.....	29
A- Créer un “point de contrôle Climat” pour tous les textes législatifs et réglementaires pertinents pour l’enjeu climatique.....	30
B- Aligner la trajectoire d’investissements de l’économie française avec nos objectifs climat	32
Proposition 9 : Justice environnementale et Etat de droit écologique	33
Proposition 10 : Annoncer un programme d’action complet dès le début du quinquennat et présenter une loi Climat 2.....	37

INTRODUCTION

Si cela était nécessaire, le rapport du GIEC publié cet été l'a encore rappelé : nous devons considérablement accélérer la lutte contre le dérèglement climatique si nous ne voulons pas entrer dans une crise que nous ne maîtriserons plus du tout. En Europe, le nouvel objectif de neutralité climat au plus tard en 2050 fixe le bon cap. Dans 30 ans, nous devons avoir inventé et déployé totalement une économie zéro carbone. Nous avons donc une génération pour réaliser la transformation radicale d'un modèle économique basé sur les énergies fossiles qui s'est construit en près de deux siècles.

Les politiques publiques utiles pour relever ce défi inédit peuvent se classer en deux catégories : celles où nous savons ce qu'il faut faire et celles où ne le savons pas encore précisément. La bonne nouvelle est que la première catégorie est de loin la plus remplie. La feuille de route de la neutralité carbone est en effet largement documentée et expertisée : électrifier la mobilité, augmenter les trajets effectués à pied ou à vélo, passer à 100 % d'énergies non-fossiles¹, isoler nos bâtiments à grande échelle et développer un parc de maisons à énergie positive, arrêter l'artificialisation des sols pour conserver une agriculture de proximité, passer à une alimentation plus locale, moins transformée, moins carnée, développer les pratiques agricoles capables de mieux stocker le carbone dans les sols, investir dans les processus industriels d'acier ou de ciment zéro carbone, etc.

La deuxième catégorie rassemble, pour sa part, les sujets sur lesquels les solutions technologiques sont encore en gestation ou le consensus politique non établi : l'hydrogène est-il vraiment l'énergie de demain ? Comment le produire à un coût non prohibitif ? Disposerons-nous à moyen terme de nouvelles solutions de stockage de l'électricité qui nous permettent d'aller vers du 100 % renouvelables ? Comment produire plus de biomasse et des carburants alternatifs aux énergies fossiles tout en faisant reculer la déforestation et sans entrer en concurrence avec les cultures vivrières ? Comment faire un avion propre ? etc.

Le débat politique partisan à tendance à se focaliser sur les incertitudes, les controverses et les désaccords. Réussir l'accélération et le changement d'échelle de la transition implique au contraire de se concentrer d'abord sur ce que l'on sait, sur ce qui marche, sur la recherche permanente des conditions concrètes du succès en s'efforçant de comprendre

¹ Nous laisserons ici de côté le débat sur le nucléaire qui n'est pas un débat climatique puisque que le nucléaire comme les ENR est une énergie décarbonée.

pourquoi, quand nous savons ce qu'il faut faire, nous ne le faisons pas encore à grande échelle.

C'est pourquoi cette note tente de répondre à une question simple : comment faire à grande échelle ce que nous savons déjà faire à petite échelle ? Elle se concentre un sujet capital bien que souvent laissé à l'arrière-plan des débats : la gouvernance de la transition écologique. Nous sommes bien sûr conscients que l'équation ne se résume pas à une question de méthode : de nouvelles initiatives seront nécessaires dès 2022 et rien ne se fera sans une forte volonté politique. Mais la méthode fait partie du problème à résoudre car, sans elle, même avec les meilleures intentions du monde, on ne parviendra pas à passer des déclarations aux résultats. Pire : on prendra le risque de fracturer la société et de casser la dynamique de la transition. L'action brouillonne, l'empressement désordonné ou la rigidité technocratique sont tout autant les ennemis du succès que l'attentisme ou l'inaction. Bref, nous devons nous donner l'intelligence pratique et organisationnelle de nos ambitions. L'existence d'une volonté politique forte est une condition du succès. Mais si le chemin pour déployer cette volonté n'est pas le bon, l'efficacité ne sera pas au rendez-vous. Or compte tenu de l'urgence climatique, nous n'avons ni le droit ni le temps de nous tromper de méthode.

Comment procéder ? Nous avons d'abord besoin de normes pour contrôler les émissions liées à la production industrielle, aux mobilités, aux systèmes de chauffage des logements, etc. L'installation de nouvelles chaudières au fioul vient ainsi d'être interdite par la loi Climat et résilience, de même que la location de « passoires thermiques » (classées E, F ou G) à partir de 2025. En Europe se négocie actuellement une norme qui mettra fin à la vente des voitures thermiques en 2035. De telles mesures réglementaires sont indispensables. Mais nous savons que pour produire pleinement leurs effets ces réglementations doivent être associées à une capacité d'entraînement de la société et des entreprises. L'idée selon laquelle il suffirait d'imposer d'en haut des obligations et des interdits est une illusion et même un piège. La gouvernance ne se résume pas au gouvernement et aux lois : elle a vocation à organiser une pluralité d'acteurs et à les faire coopérer dans un processus de décision plus ouvert, plus partagé et plus négocié. La question ici n'est pas de savoir en théorie quel *policy mix* (marché, réglementation, fiscalité...) le décideur public doit mettre en place, mais plutôt : comment créer les conditions du succès de ces choix de politiques

publiques ? Rappelons-nous qu'en 2013 l'écotaxe avait été votée à l'unanimité au Parlement avant d'être abandonnée sous la pression des Bonnets rouges !

La transition doit embarquer toute la société dans son mouvement : les ménages, les forces productives, les salariés, les consommateurs, les territoires... Elle devra pour cela optimiser toutes les solutions et les innovations, et dénouer toutes les résistances. Celles qui pourraient demain nourrir des convulsions sociales comme nous en avons connu ces dernières années (Bonnets rouges, Gilets jaunes...). Mais aussi celles des entreprises et des filières dont le modèle économique traditionnel est mis en péril par cette transformation ; celles des salariés qui craignent pour leur emploi ; celles des collectivités qui peinent à renoncer à l'étalement urbain, etc.

Pour cela, la gouvernance de la transition doit reposer sur une négociation avec les acteurs et entre les acteurs, c'est-à-dire sur une *écologie du contrat* dont nous précisons ici les formes et les instruments. Ce contrat doit tracer le chemin qui agrège ce que chacune des parties prenantes doit faire pour parvenir à l'objectif fixé par le politique. Il doit aussi mettre en place de nouveaux modèles économiques viables dans les secteurs les plus impactés par la transition. Car il est illusoire de penser que nous pourrions financer l'essentiel de la transition sur fonds publics sans mobiliser la puissance d'investissements des entreprises et des ménages. Le rôle des pouvoirs publics est aussi de créer par leur intervention les conditions de déploiement à grande échelle des actions du secteur privé.

Enfin, la transition nécessite des technologies. Naturellement, les solutions technologiques n'apporteront pas la réponse à tous les problèmes, mais elles permettent d'ores et déjà d'en résoudre beaucoup pour peu qu'elles soient matures et largement diffusées. L'innovation incrémentale améliorera les process déjà connus, comme on le voit dans le domaine des énergies renouvelables depuis plusieurs années. Et l'innovation de rupture apportera sans doute, dans les décennies qui viennent, des réponses stratégiques dans plusieurs autres domaines. Les efforts d'innovation doivent donc être vigoureusement soutenus. Mais on ne peut plus se permettre d'attendre : il faut accélérer sans délai le déploiement des technologies connues, notamment en sécurisant les investissements et en partageant les risques quand l'horizon de rentabilité est incertain ou qu'il dépend de variables de marché trop peu prévisibles à court ou moyen terme.

Normes, contrat, technologies : tel est le triangle vertueux à l'intérieur duquel doit se construire la gouvernance de la transition.

Contrairement à la mythologie du débat présidentiel français, une campagne électorale n'est pas une page blanche et nous nous garderons bien d'une sorte de pensée magique qui donne parfois à ces moments de la vie collective une allure de conte pour enfants... avant que la complexité du réel ne rattrape l'élu(e) ou que telle ou telle proposition s'avère de compétence européenne... Mais une campagne présidentielle est aussi le moment d'une analyse qui peut donner un nouvel élan, ouvrir de nouvelles perspectives à l'action publique nationale, tirer les leçons des réussites ou des échecs.

C'est le sens de cette note : proposer 10 réformes de méthode et d'organisation qui relèvent de compétences nationales et qui, portées ensemble, répondront au cœur de ce que nous avons à faire en matière de climat, à savoir gouverner la transition écologique pour aller plus vite et transformer la société sans la fracturer.

PROPOSITION 1 : ORGANISER UNE TRANSITION NEGOCIEE

Le contrat collectif fait partie des trois points du triangle vertueux évoqué en introduction. L'idée selon laquelle il suffirait d'imposer des normes d'en haut ne peut conduire qu'à des crispations inutiles et ralentir un processus qu'il faut au contraire accélérer. Les normes sont absolument essentielles à ce processus mais, seules, elles ne permettent pas aux acteurs de trouver un chemin praticable dans la transition. Elles doivent s'accompagner d'accords avec eux et entre eux pour identifier des solutions opérationnelles et viables.

La logistique marchande dans les villes fournit un bon exemple du type de problème qu'il faut résoudre par la négociation et le contrat. Le transport de marchandises en Ile-de-France représente 10 à 20 % du trafic mais serait responsable d'un quart des émissions de CO₂, d'un tiers des émissions d'oxydes d'azote et de la moitié des particules liées à la circulation urbaine². On peut bien sûr interdire de circulation les véhicules les plus émetteurs dans les zones les plus denses, par exemple par la création de ZFE (Zones à faibles émissions) auxquelles ils n'auraient pas accès. Mais on ne résout pas le problème pratique auquel vont être immédiatement confrontées, non pas les grandes entreprises comme Amazon ou UPS qui ont les moyens de renouveler leur flotte de véhicules, mais des centaines de TPE de la logistique et d'artisans qui, eux, ont de faibles marges et n'ont pas à court terme les moyens de remplacer leurs utilitaires et leurs camions vétustes et

² Voir Laetitia Dabanc *et al.*, « Des marchandises dans la ville », rapport pour Terra Nova, novembre 2017, p. 9.

polluants par des modèles plus propres. L'interdit n'a de sens que s'il s'accompagne d'une solution concrète pour permettre à ces entreprises d'acquérir de nouveaux véhicules, c'est-à-dire d'une solution négociée avec eux, les banques, les constructeurs automobiles, etc. Dans le cas présent, c'est bien le triptyque : normes - négociations - généralisation des solutions qui produit le changement à grande échelle et qui n'est pas suffisamment structuré aujourd'hui en France.

Ce qui est vrai au niveau sectoriel ou territorial l'est aussi au niveau macro. Certains de nos voisins européens l'ont compris. Au moment où ils ont choisi d'entrer dans l'Accord de Paris et où ils ont adapté leur législation en conséquence, ils ont mis en place des formats de discussion multipartite pour trouver le chemin concret de la transition dans les secteurs qu'elle affecte le plus directement. Ils ont compris qu'au-delà des normes, essentielles mais insuffisantes, la transition est un art d'exécution et de négociation collective. C'est par exemple le cas des Néerlandais avec leurs *climate tables* ou des Suédois avec l'initiative *Fossil free for Sweden*. Les *climate tables* sont ainsi le résultat d'un accord négocié entre les autorités publiques et les entreprises concernées, sous le regard de la société civile, pour définir ensemble les types d'investissements et de soutiens permettant d'atteindre l'objectif de neutralité climat. Ainsi, en matière de mobilité électrique, les Pays-Bas se sont fixés un objectif de 100 % de voitures zéro émissions en 2030. Grace aux accords passés, ils sont aujourd'hui le leader européen en termes de bornes de recharge installées avec près d'un tiers de toutes les bornes européennes ! Et 20 % des voitures vendues dans le pays étaient électriques en 2020 contre 8 % en France.

La France a essayé de s'engager dans des démarches comparables d'abord avec le Grenelle de l'environnement, à la fin des années 2000, puis, plus récemment, avec les Etats généraux de l'alimentation. Mais la tradition des Etats généraux, des Grenelle et désormais des Ségur et des Bauveau laisse penser qu'il s'agit d'une méthode ponctuelle, alors qu'il s'agit d'un processus continu et au long cours. Elle laisse également penser qu'il s'agit d'une méthode nationale et générale, alors qu'il s'agit aussi de résoudre des questions différentes dans chaque territoire, chaque secteur, et de démêler des complexités micro-économiques dans lesquelles les acteurs peuvent se noyer. Enfin, les exercices du type Grenelle ne relèvent pas dans le domaine de la transition d'une véritable négociation entre acteurs mais plutôt d'une concertation qui au fond n'engage pas grand monde. Ainsi, chacun a pu constater l'écart entre les conclusions des débats des Etats généraux de l'alimentation et la loi qui s'en est suivie. Ce décalage s'explique par la nature

des exercices qui passent à la trappe la phase essentielle de la négociation contractuelle entre acteurs, publics et privés.

Il faut aujourd'hui réaliser pour la transition écologique ce que les Européens ont su réaliser au XXe siècle pour acclimater le capitalisme à la démocratie et à la question sociale et créer l'Etat-providence : déployer la négociation à tous les étages. Nous avons les premières bases pour cela dans la loi Climat et résilience. Les secteurs fortement émetteurs de gaz à effet de serre vont ainsi devoir établir d'ici 2023, en réunissant autour d'une même table les représentants des filières économiques, le Gouvernement et les représentants de collectivités territoriales lorsqu'elles sont pertinentes, une feuille de route permettant de coordonner les actions mises en œuvre par chacune des parties en vue d'atteindre les objectifs de réduction des émissions, comme le font déjà certains comités stratégiques de filière³. Tous les trois ans, le Gouvernement devra rendre compte de ces travaux devant le Parlement. A une échelle plus microéconomique, le même texte de loi, inspiré des conclusions de la Convention citoyenne pour le climat, généralise l'examen des conséquences environnementales des décisions de l'entreprise dans toutes les consultations du CSE (uniquement dans les entreprises de plus de 50 salariés). Il revient désormais aux syndicats et aux élus du personnel d'actionner ce levier avec les employeurs.

Mais il faut aller plus loin si l'on veut accélérer les effets de cette transition négociée. Pour cela, nous avons besoin d'un acteur public dont la mission est de préparer et d'organiser ces négociations à différents niveaux. Nous proposons de créer à cet effet une agence technique : France Transition⁴. Rattachée au Premier ministre, elle aurait pour mission, dans chacun des domaines de la transition environnementale, de réunir les acteurs concernés (entreprises, collectivités...) pour rechercher avec eux les meilleures solutions et dessiner les contours des « contrats de transition » (voir Proposition 3). Un mandat du Premier ministre fournirait le cadre de la discussion en identifiant le ou les problèmes à résoudre et en demandant que des propositions lui soient faites. Bien sûr, la décision finale repose nécessairement sur des responsables politiques (Premier ministre, ministre de

³ Il existe déjà 21 contrats de filière pour l'industrie, dont la transition écologique est une composante majeure. Ceci concerne notamment les domaines à fort enjeu de la mobilité, du bâtiment ou des procédés industriels.

⁴ Ce projet diffère de la start-up d'Etat créée sous le nom de « France Transition écologique » par le Premier ministre Edouard Philippe dont la mission était uniquement d'organiser la coopération des acteurs publics et privés sur le terrain du financement de la transition écologique ; on pourra se reporter sur ce sujet au "Rapport Canfin / Zaouati", du nom de ses auteurs : https://financefortomorrow.com/app/uploads/2018/12/Rapport_Canfin_Zaouati_VFINAL.pdf. L'agence France transition proposée ici reprendrait les missions mais dans un cadre beaucoup plus large.

l'économie, de la transition écologique, des affaires sociales...) qui sont les seuls à pouvoir engager les crédits d'Etat, à accepter telle ou telle mutualisation des risques ou à proposer une modification de l'environnement réglementaire... Ce sont des décisions politiques et elles doivent le rester. En revanche, une telle agence technique viendrait accélérer considérablement la préparation des négociations en identifiant les difficultés à surmonter, en mettant sur la table des données économiques, sociales, climatiques, financières, micro-économiques, en préparant des options de décisions selon divers partages de risque, etc. Ne pas créer une telle agence, c'est au contraire perdre un temps que nous n'avons pas et prendre le risque au final d'avoir un résultat sous-optimal car insuffisamment préparé.

Reprenons le cas des émissions de CO2 liées à la logistique marchande dans les aires urbaines. On sait que l'inaction ou de simples encouragements ne sont pas une option et que la contrainte réglementaire brute risque de mettre en péril de nombreuses TPE et un nombre plus grand encore d'emplois. En complément de nouvelles normes contraignantes, l'option la plus prometteuse est de rechercher les conditions d'un modèle économique et social qui soit à la fois viable pour les acteurs et cohérent avec les objectifs environnementaux poursuivis. Pour cela, il faut réunir autour d'une même table tous ceux qui peuvent concourir à la solution : représentants des entreprises du secteur bien sûr, mais aussi représentants des constructeurs automobiles (qui fournissent les solutions au renouvellement du parc de la logistique marchande), représentants de l'industrie financière (qui fournissent les solutions innovantes au financement des opérations), représentants des pouvoirs publics (qui peuvent faciliter l'accord par exemple en « dérisquant » des crédits, en organisant correctement le calendrier de montée en puissance des normes, en garantissant aux constructeurs un volume d'achat suffisant pour leur permettre d'anticiper des économies d'échelle et donc une baisse des coûts...). Si une solution est trouvée, un accord global peut être conclu, chacun se faisant fort de le mettre en œuvre et d'en suivre l'exécution. Pour cela, les parties se donnent rendez-vous régulièrement pour accompagner le déploiement au long cours et en contrôler les effets.

Des accords de ce type seront nécessaires dans de nombreux domaines (rénovation des bâtiments, déploiement du réseau de recharge pour les véhicules électriques, transition écologique de l'agriculture, etc.). Le travail de l'agence France Transition consistera précisément à préparer ces "deals" et à accélérer la structuration de nouveaux marchés de façon à progresser plus vite vers la neutralité carbone.

L'action de France Transition pourra être également sollicitée en amont des initiatives législatives et réglementaires de l'exécutif sur les difficultés d'adaptation ou de transition qu'elles sont susceptibles de rencontrer dans chaque filière ou territoire. Les acteurs les plus directement concernés seraient réunis pour trouver, avec les représentants des pouvoirs publics, des solutions pertinentes, viables et partagées pour atteindre les objectifs de leur secteur fixés par la SNBC. Si de telles solutions sont trouvées, elles seront communiquées au Gouvernement qui pourra, après examen, les reprendre à son compte, adapter son projet de loi ou sa production réglementaire en conséquence, et, dans le cas d'une initiative législative, demander à sa majorité parlementaire de la soutenir. En revanche, si de telles solutions ne sont pas trouvées, le Gouvernement prendra seul les décisions qui lui semblent le plus appropriées. Il est d'ailleurs important que cette issue potentielle soit présente à l'esprit des parties comme une incitation à s'accorder au risque de se voir imposer des solutions qu'elles n'auraient pas choisies. Ce mécanisme de concertation pré-législative ou pré-réglementaire présenterait plusieurs avantages : a) il mobiliserait l'intelligence et la créativité des acteurs ; b) il permettrait de lever par la négociation un certain nombre d'obstacles ; c) il mettrait tout le monde en situation de responsabilité.

Enfin, France Transition pourra également se voir confier une mission d'évaluation annuelle des progrès et des écueils de la transition, ainsi que des défis restant à relever, en suivant un certain nombre d'indicateurs définis en début de mandature (Proposition 6).

PROPOSITION 2 : Doter la transition climatique des opérateurs dont elle a besoin et organiser le partage des risques

Le déploiement d'une économie neutre en carbone implique que des opérateurs économiques mettent concrètement sur le marché une offre adaptée, la déploie à grande échelle et transforme nos modes de vie, les technologies que nous utilisons au quotidien, etc.⁵ A titre d'exemple, la révolution numérique ne se serait jamais faite sans des

⁵ La notion d'opérateur ne renvoie pas ici à un concept juridique mais à une dimension fonctionnelle. On entend par opérateur des acteurs privés (groupe industriel ou de services, sociétés ou associations de droit privé...) ou publics (administrations, agences, entreprises publiques) prenant en charge la résolution d'un problème environnemental, que ce soit à titre commercial ou non lucratif, par exemple en facilitant la diffusion de technologies propres.

opérateurs qui vendent des téléphones, posent des réseaux, installent des antennes et des *data center*, inventent des applications, etc. Ce rappel peut paraître superflu. Pourtant, dans certains secteurs de la transition écologique, le déploiement de l'offre décarbonée attend toujours ses opérateurs. Ainsi, personne n'est responsable de la généralisation des bornes de recharge électriques. A l'inverse, pour passer à la fibre, chaque ménage reçoit plusieurs sollicitations d'opérateurs concurrents. Et un opérateur est bien chargé de vérifier que les immeubles sont ravalés conformément au droit de l'urbanisme ou respectent les règles fixées en matière de protection du patrimoine. D'ailleurs, la transition fonctionne lorsque de tels opérateurs existent : l'offre bio progresse rapidement car des agriculteurs se convertissent, l'offre de voitures électriques se démocratise progressivement car les constructeurs automobiles ont investi et les nouveaux modèles se trouvent dans les concessions automobiles.

Comme dans toutes les grandes transformations, ces opérateurs peuvent être publics ou privés. Lorsque nous avons voulu faire de la France une puissance nucléaire civile, nous avons organisé une filière publique intégrée en confiant cette responsabilité à EDF, à la COGEMA (devenue Areva puis Orano), etc. Lorsque nous avons voulu réorganiser l'agriculture après la Deuxième Guerre mondiale pour la faire entrer dans la "modernité" de l'époque, nous avons créé les SAFER pour mettre en œuvre le remembrement. A l'inverse la révolution numérique s'est faite avec des opérateurs exclusivement privés. Et notre volonté de créer une offre forte de logements sociaux est passée, et passe toujours, à la fois par des opérateurs publics (Caisse des dépôts) et privés ou mixtes (bailleurs sociaux).

Accélérer la transition vers la neutralité climat implique donc de vérifier que chaque défi a bien son ou ses opérateurs selon des modalités qui peuvent varier selon les problèmes à résoudre. Or, ce travail n'a pas encore été réalisé, laissant dans l'ombre des pans entiers de la transition et permettant à chacun de se "renvoyer la balle".

Nous devons sortir de cette situation et clarifier ce qui doit l'être en cherchant de manière pragmatique la solution qui nous permettra d'aller le plus rapidement possible à grande échelle. Cette responsabilité doit être pilotée par les ministres concernés et par l'agence France Transition que nous proposons de créer (Proposition 1), le tout sous l'égide du Premier ministre. Cette note n'a pas pour vocation d'entrer dans la présentation de ces opérateurs car chaque cas doit être travaillé de manière spécifique. Mais elle fixe un objectif de gouvernance clair : que le gouvernement se donne deux ans pour avoir identifié

les solutions et avoir négocié avec les acteurs concernés le choix retenu (public, privé, mixte...) en répondant à la question simple : “qui est responsable de quoi et avec quel modèle économique ?”. Les Secrétaires d'Etat communs aux ministères de l'économie et de l'écologie d'un côté, et au ministère de l'agriculture et de l'écologie de l'autre (Proposition 6) pourraient, sur demande du Premier ministre, contribuer à l'animation politique et opérationnel de ce processus.

Avec la question des opérateurs vient celle des modèles économiques de la transition. Il faut bien sûr employer cette expression au pluriel car certains aspects des technologies nécessaires à la neutralité climat ont déjà trouvé un modèle économique grâce à un soutien public initial massif (énergies renouvelables), sont en train de le trouver grâce à la création de valeur associée (agriculture bio), sont au point de rupture où la baisse des coûts conduit à la parité des prix pour le consommateur (voitures électriques). D'autres sont encore très dépendants des aides publiques sans perspective à court terme de modèle économique de marché (isolation des bâtiments) ou encore en phase d'innovation sans perspective établie de passage à la production de grande échelle (hydrogène vert...).

Or, dans un monde où les taux d'intérêt sont structurellement faibles voire négatifs la question de l'accès au capital bon marché n'est pas la première difficulté rencontrée par les acteurs économiques. L'enjeu numéro 1 est de savoir qui porte les risques et comment ceux-ci sont partagés entre puissance publique, entreprises, investisseurs, consommateurs, etc.

Le déploiement des énergies renouvelables, objectif de politique publique poursuivi en Europe depuis plus de trois décennies maintenant, est passé par des prix de rachat garantis qui ont sécurisé les investissements dans ces technologies et ont permis de faire massivement baisser les couts. Cette baisse permettant à son tour de réduire le soutien public à la quantité produite de façon à le recycler ailleurs ou à produire plus avec le même montant d'argent public. Il ne s'agit donc pas de créer une rente à vie, mais bien d'aider à l'amorçage du processus et au décollage de la technologie en apportant de la sécurité aux investisseurs et aux entreprises.

Pour changer d'échelle vers la neutralité climat, il est donc nécessaire de généraliser le “partage des risques” et d'en faire un outil stratégique de politique publique. Pour y parvenir nous proposons que l'agence France Transition soit chargée de l'analyse technique

permettant de mettre en face des objectifs de politique publique des modèles économiques aux risques partagés. Charge ensuite aux ministres concernés (environnement dont logement et transports, agriculture, économie...) de conduire les négociations avec les acteurs économiques pertinents ou de fixer le cadre de derisking dans des objets concrets de politiques publiques comme la loi de finances annuelle.

L'objectif de cette note n'est pas d'entrer dans le détail de chacun de ces modèles. Mais on peut penser par exemple au déploiement des bornes de recharge électrique, aux contrats de transition agricole (Proposition 3), aux stations de charge en hydrogène vert pour les poids lourds... En s'inspirant des "*contracts for difference*" développés dans le secteur de l'énergie, on peut sécuriser les investissements en fixant un prix d'achat garanti d'une production associé à un prix équivalent carbone. Par exemple, si pour justifier la rentabilité sur 10 ans d'un investissement dans de l'acier zéro carbone, une entreprise a besoin d'un prix du carbone garanti de 100 euros, elle ne peut pas prendre seule le risque que ce prix (actuellement de 60 euros) n'atteigne jamais le seuil de rentabilité. Elle va donc attendre que le prix de marché atteigne la zone de 100 euros pour déclencher l'investissement. Et cela risque justement d'être trop tard pour le climat. Une solution du type "*carbon contract for difference*" permet d'accélérer l'investissement décarboné s'il est jugé d'intérêt général. L'Etat garantit alors à l'entreprise concerné de lui verser la différence entre un prix du carbone de 100 euros et celui du marché. Si le prix dépasse les 100 euros, le soutien public cesse et des mécanismes de remboursement de la "garantie" de fait peuvent même être envisagés.

Bien sûr, les efforts consentis pour accélérer le déploiement des technologies décarbonées ne doivent pas dispenser de poursuivre les efforts d'innovation, en particulier dans les domaines où les solutions techniques ne sont pas encore mûres (aviation, hydrogène destiné à la mobilité lourde, etc.) ou insuffisamment performantes (batteries, stockage de l'électricité...). Les investissements de R&D sont principalement le fait d'acteurs privés. Mais les mécanismes de dépendance au sentier tendent à enfermer leurs efforts d'innovation dans des technologies déjà connues et à favoriser l'innovation incrémentale et l'optimisation plutôt que les innovations de rupture. C'est une bonne chose quand il s'agit d'améliorer les performances de technologies existantes dans le cadre de la transition. Les constructeurs automobiles et les énergéticiens sont ainsi engagés dans une course à la maîtrise de la production des batteries et à l'amélioration de leur performance comme en

témoigne la création de Automobile Cells Company (ACC), coentreprise européenne où siègent à parts égales Mercedes-Benz, Stellantis et TotalEnergies. Mais l'innovation incrémentale ne suffit pas quand il s'agit de mettre au point des solutions plus radicalement nouvelles comme celles qui sont à l'étude dans le domaine de l'hydrogène. Là, l'intervention de la puissance publique reste nécessaire que ce soit via des incitations fiscales ou des subventions directes ou indirectes.

PROPOSITION 3 : FAIRE DES “CONTRATS DE TRANSITION ECOLOGIQUE” UN OUTIL CLE DES POLITIQUES PUBLIQUES

Le Gouvernement a mis en place depuis 2018, sous l'impulsion initiale de Nicolas Hulot, des contrats de transition écologique. Ceux-ci font donc maintenant partie de la boîte-à-outils des politiques publiques mais ils n'occupent pas encore la place stratégique qui pourrait être la leur.

Or, toute transition de grande ampleur implique des dispositifs institutionnels qui permettent de lisser les à-coups, d'organiser les mobilités professionnelles et territoriales, de coordonner les investissements et les désinvestissements, d'anticiper et de développer les offres adaptées de formation, etc. Les contrats de transition écologique sont susceptibles de s'appliquer à des cas de figure très différents et d'occuper une place centrale dans la construction sectorielle, territoriale, individuelle de la transition. Ils ont vocation à être au cœur de la déclinaison concrète de “l'écologie du contrat”. Ils peuvent être l'outil de contractualisation qui scelle les engagements pris dans les négociations évoquées plus haut (Propositions 1 et 2). Dans le cas de figure où le contrat vient sceller une négociation, il s'agirait par exemple du contrat de transition écologique du secteur du transport routier, des acteurs de la livraison urbaine ou des artisans dans les zones à faible émission (ZFE). Un contrat de transition écologique doit avoir un champ et un objet précis, des acteurs qui s'engagent de manière formelle et un dispositif de suivi avec des clauses de revoyures pour adapter les engagements à l'évolution des technologies, des prix, des compétences...

Les contrats de transition peuvent aussi se décliner au niveau territorial, c'est d'ailleurs leur principale application aujourd'hui à la fois pour les territoires négativement impactés par la transition (fermetures de centrales à charbon ou de tranches nucléaires) comme positivement (installation de nouveaux équipementiers pour les voitures électriques,

d'usines de fabrication d'éoliennes, etc.). Ils permettent alors de gérer de manière fine et adaptée à chaque territoire les besoins en compétences professionnelles, les reconversions à envisager, etc.

Enfin, les contrats de transition pourraient avoir une dimension individuelle, ce qui n'est pas le cas aujourd'hui. Il est en effet essentiel que l'institutionnalisation des dispositifs transactionnels ne soit pas uniquement une sorte de "back office" largement invisible pour les citoyens. Ils doivent aussi être cela mais ils ne doivent pas être que cela. Dans un contexte de défiance vis à vis des institutions, le fait que telle ou telle organisation signe des contrats de transition n'a que peu de valeur aux yeux des personnes directement concernées par la transition en cas par exemple de fermeture de leur usine. Pour donner du sens à la politique publique, il est nécessaire de descendre au niveau le plus granulaire, celui de la personne. C'est pourquoi il serait souhaitable que dans le cadre d'un contrat de transition territorial qui concerne par exemple la gestion sociale des conséquences de la fermeture d'une usine de fabrication d'un composant de moteur thermique, ce contrat soit décliné au niveau individuel et signé par les salariés concernés avec les tiers pertinents (l'entreprise en difficulté, un groupement d'entreprises qui bénéficient de la transition et qui cherchent de la main d'œuvre, une collectivité territoriale, des organismes de formation, etc.) de façon à offrir une couverture institutionnelle fiable, visible et compréhensible.

Cette logique politique porteuse de sens pousse à utiliser comme une "marque" commune le contrat de transition écologique, pour recouvrir des réalités institutionnelles très différentes. On pourrait objecter qu'il n'y a rien de commun d'un point de vue juridique entre un contrat de type reconversion professionnelle individuelle et un contrat sectoriel organisant la baisse des prix des camions à hydrogène ! Et d'un point de vue juridico-technique, c'est vrai. Mais d'un point de vue politique c'est la même logique, la même vision, la même méthode qui se décline à différentes échelles et sous différentes formes. Il est donc au contraire essentiel de mettre en avant cette unicité sous une "marque" unique pour donner du sens.

PROPOSITION 4 : ORGANISER UNE TRANSITION AGRO-ÉCOLOGIQUE NEGOCIEE ET DECENTRALISEE⁶

Le secteur agricole mérite une attention particulière. La transition agroécologique est souvent regardée par les agriculteurs eux-mêmes comme une contrainte imposée de l'extérieur, indifférente à leurs difficultés et synonyme de pertes économiques à court terme. En même temps, les agriculteurs sont les premières victimes des stratégies économiques qui prévalent depuis plusieurs décennies dans leur secteur et des effets du changement climatique : aux situations d'endettement massif, de faibles revenus et de concurrence exacerbée que connaissent beaucoup d'entre eux, s'ajoutent à présent la fréquence accrue des sécheresses, le stress hydrique, les canicules, les épisodes météorologiques extrêmes...

Si l'on veut avancer, il faut faire en sorte que la transition agroécologique soit une chance pour ces professionnels et pas seulement pour les consommateurs que nous sommes : une chance d'inventer des modèles économiques plus soutenables et plus résilients, de valoriser une production de meilleure qualité, de préserver la santé des sols et des écosystèmes, c'est-à-dire au bout du compte le potentiel de leur activité et de notre sécurité alimentaire à long terme.

Pour cela, la gouvernance de la transition agroécologique ne peut pas consister exclusivement dans des normes toujours plus contraignantes, d'un côté, et des subventions, de l'autre : elle doit aider le monde agricole à mettre en place des stratégies qui créent tout à la fois de la valeur économique pour les producteurs et de la valeur environnementale pour tous. Tout ce qui est de nature à générer de nouvelles sources de revenu pour les producteurs, à diminuer leurs coûts et à améliorer leurs conditions de vie et de travail y contribuera : développement du marché de la compensation carbone, de la méthanisation, des mécanismes d'argent fléché comme les "chèques verts"⁷, des mécanismes financiers de garantie et des engagements des industriels sur des prix de long terme pour soutenir les filières en transition, etc. De même tout ce qui est de nature à accélérer la formation des compétences : les stratégies de reconversion des bassins de

⁶ Terra Nova publiera dans les mois qui viennent un rapport spécifique sur ce sujet. Certaines des propositions avancées ici s'inspirent des discussions qui accompagnent sa préparation.

⁷ Daniel Cohen, Philippe Martin, Baptiste Perrissin-Fabert, Madeleine Péron, « Le chèque vert : instrument de sortie de crises », 9 décembre 2020, Terra Nova.

production pour soutenir leur diversification et leur montée en gamme nécessiteront en effet un fort investissement dans le capital humain.

C'est pourquoi il faut rapidement jeter les bases d'un "nouveau contrat agricole". Mais sa négociation ne peut prendre la forme d'une nouvelle grande messe nationale. Elle devra être décentralisée au niveau des bassins de production et des terroirs. Les problématiques de l'élevage en Bretagne ou des grandes exploitations céréalières du centre du pays n'ont rien à voir avec celles des cultures fruitières du sud-est ou de la polyculture de moyenne montagne : le potentiel de diversification et de montée en gamme, les conditions d'accès au foncier, les revenus et les conditions sociales, l'exposition aux conséquences du changement climatique... tous les paramètres varient sensiblement d'une région à l'autre.

Une négociation décentralisée est aussi l'occasion de donner plus de place aux innovateurs et aux outsiders du secteur dans chaque territoire et de ne pas se placer exclusivement sous la coupe des organisations installées depuis 50 ans dans la cogestion du modèle traditionnel. Les jeunes agriculteurs qui entrent aujourd'hui dans la carrière n'ont ni les mêmes aspirations ni les mêmes compétences que leurs aînés. Alors qu'entre un quart et un tiers des terres agricoles utilisées pourraient être transmissibles dans les 10 ans qui viennent, il faut soutenir de nouvelles formes d'entrepreneuriat agricole.

Dans notre esprit, le secrétariat d'Etat à la transition agroécologique (Proposition 6) devrait avoir pour mission, avec l'appui de France Transition (Proposition 1), d'organiser ces négociations décentralisées dans les bassins de production. Il lui appartiendra en particulier 1) de définir la maille la plus pertinente dans chaque territoire, 2) de formuler clairement les objectifs poursuivis par la transition agroécologique et 3) de fédérer, en association avec les collectivités pertinentes, les acteurs concernés : les agriculteurs et leurs représentants, bien sûr, mais aussi les acteurs de la chaîne agro-alimentaire, les animateurs des Projets alimentaires territoriaux (PAT) quand ils existent, les fournisseurs d'eau et d'énergie, les banques...

Au terme de ce round de discussions décentralisées qui devra se tenir dans la première année du prochain quinquennat, le secrétariat d'Etat à la transition agroécologique (Proposition 6) en tirera les conclusions opérationnelles pour la suite : qu'est-ce qui doit être fait au niveau national (législatif, réglementaire, budgétaire...) ? qu'est-ce qui relève du plan stratégique national en matière agricole dans le cadre de la PAC ? qu'est-ce qui doit être fait au niveau local avec l'appui de l'Etat, par exemple dans le cadre des Contrats de

relance et de transition écologique (CRTE) mis en place par l'actuelle majorité ? Enfin, qu'est-ce qui est porté directement par les acteurs privés ? Ces différents éléments alimenteront la feuille de route du "nouveau contrat agricole".

PROPOSITION 5 : DEVELOPPER LA DEMOCRATIE PARTICIPATIVE

L'écotaxe et le mouvement des Bonnets rouges l'ont montré en 2013 : une mesure écologique peut avoir passé toutes les étapes d'expertise et de concertation, avoir été votée à la quasi-unanimité à l'Assemblée nationale et se heurter au final à une forte contestation populaire. Les canaux de la contractualisation et de la démocratie représentative ne suffiront pas toujours à garantir le consentement des populations. C'est pourquoi il est souhaitable, quand le consensus collectif est loin d'être acquis, d'écouter les citoyens eux-mêmes et de leur soumettre les problèmes et les options du choix avant de prendre des décisions.

Les Français ont montré qu'ils y étaient prêts. Plus de deux millions d'entre eux ont ainsi choisi de se faire entendre dans le cadre du Grand Débat national. Alors qu'il est devenu routinier de déplorer la « fatigue démocratique » ou la montée de l'abstention dans notre pays, on observe une appétence croissante à la participation et à la discussion publique dans notre société.

Il faut faire vivre cette disposition, a fortiori sur les enjeux de la transition climatique qui impactent nos choix collectifs autant que nos choix individuels et nos modes de vie. Les politiques de transition ont besoin, pour être acceptées et adoptées par le plus grand nombre, de rencontrer une large assise dans la population. Gouverner la France, c'est gouverner avec les Français. Les outils de démocratie participative et délibérative peuvent y aider pour peu qu'ils soient judicieusement mobilisés et qu'ils ne jettent pas le discrédit sur les institutions de la démocratie représentative.

C'était l'un des enjeux de la Convention citoyenne pour le climat au cours de la mandature qui s'achève : passer du consensus sur le diagnostic au consensus sur l'action. Ce prototype inspiré d'exemples irlandais et imité depuis en Angleterre, en Ecosse et en Espagne, a montré ses vertus et ses limites. Du côté des vertus, il a démontré qu'un groupe de 150 citoyens aussi divers que la société elle-même est capable de se saisir

d'enjeux complexes, de changer d'avis à la lumière des informations qui leur sont communiquées et d'aboutir à des propositions précises et opérationnelles pour peu qu'ils soient correctement informés et qu'ils disposent des moyens d'une délibération de qualité ; la loi Climat et résilience, adoptée dans la foulée de leurs travaux, leur doit beaucoup.

Du côté des limites : de l'aveu même de certains participants, le sujet en était sans doute trop vaste pour que chacun de ses aspects puisse être suffisamment approfondi. Si la question de la justice sociale dans la répartition des efforts associés à la transition a été travaillée par les conventionnels, leurs propositions relatives au financement de l'effort restent floues et en partie inabouties. La Convention s'est concentrée sur l'édition des bonnes normes et des bons objectifs en proposant compensations et accompagnements pour les publics les plus fragiles, mais sans avoir le temps de réfléchir suffisamment aux outils pour créer l'acceptabilité des changements dans les secteurs les plus négativement concernés comme celui des transports routiers ou de l'agriculture. Enfin et peut-être surtout, les débats de la Convention n'ont malheureusement pas suffisamment rayonné dans la société en dépit d'une large couverture médiatique.

Fort des expériences du Grand Débat national et de la Convention citoyenne pour le climat, nous proposons d'expérimenter un dispositif un peu différent qui permettrait de valoriser les acquis méthodologiques de la Convention tout en corrigeant ses limites. Ce dispositif consisterait d'abord à choisir un sujet plus restreint que la transition climatique dans son ensemble et sur lequel le Gouvernement s'engage à agir au terme du processus. L'exercice se déroulerait ensuite en trois temps : un premier temps de participation de masse, un deuxième temps de délibération en panel hybride et un troisième temps de décision publique.

Ces conclusions seraient ensuite livrées à un panel composé d'une majorité de citoyens tirés au sort et représentatifs de la diversité de la société française, et d'une minorité de parlementaires élus. C'est le deuxième temps. Ce panel se verrait délivrer un mandat du gouvernement dans lequel seraient soulignées toutes les dimensions de l'équation à résoudre : la dimension écologique, bien sûr, mais aussi les dimensions économiques et sociales. Ce panel ferait ensuite l'objet d'une formation approfondie et contradictoire sur le sujet, examinerait les conclusions de l'exercice participatif préalable et délibérerait sur une série de recommandations, comme cela a été le cas dans le cadre de la Convention citoyenne pour le climat, mais en y associant des parlementaires de façon à dissiper tout soupçon de rivalité avec le Parlement et à enrichir la délibération citoyenne d'une forte

expérience législative (cette délibération collective pourrait même se tenir dans le sein du Parlement). En effet, le but n'est pas de substituer des citoyens aux élus, comme on l'a parfois entendu, mais de trouver la base d'un nouveau pacte de confiance réciproque. De façon à ce que l'exercice demeure une délibération citoyenne et qu'il ne puisse pas être soupçonné d'être un débat parlementaire hors-les-murs, les élus devraient rester minoritaires dans le panel ; les Irlandais ont expérimenté dans le passé ce genre de format hybride avec une répartition deux tiers / un tiers qui a donné satisfaction. On pourrait reproduire ce même schéma.

Enfin, dans un troisième temps, ces recommandations seraient communiquées au Gouvernement, à charge pour lui d'en tirer des conclusions d'ordre réglementaire et/ou législatif et de justifier publiquement ses choix.

La question de l'artificialisation des sols pourrait constituer un bon sujet d'application pour une telle méthode. L'étalement urbain est, on le sait, l'un des problèmes majeurs de la transition écologique : la bétonisation et l'imperméabilisation des sols qui l'accompagnent réduisent la capacité du puits de carbone, multiplie les îlots de chaleur et augmente l'exposition aux inondations en cas de précipitations extrêmes comme on le voit hélas de plus en plus souvent. En même temps, plusieurs forces concourent à l'expansion continue du périurbain : une majorité de nos concitoyens reste attachée à la maison individuelle et ne souhaite pas s'installer dans des zones trop denses ; du côté des communes, la tentation est grande de se lancer dans des opérations de promotion immobilière susceptibles d'attirer sur leur sol des populations de classe moyenne ; et du côté des agriculteurs, si officiellement ils sont opposés à des initiatives qui "mangent" les terres agricoles, ils sont de fait très souvent vendeurs de parcelles transformées en foncier bâtissable, ce qui leur assure un revenu souvent nécessaire à leur retraite. Trancher ces dilemmes ne peut se faire que par l'échange approfondi offert par une démocratie participative renouvelée.

D'autres innovations de démocratie participative sont aussi nécessaires au niveau territorial en partant des obstacles rencontrés par les individus, les familles, les entreprises, les artisans... pour adopter les comportements qui sont compatibles avec la neutralité climat. Ces obstacles peuvent être de nature financière, logistique, technologique, culturelle. Plutôt que de partir des règles "macro" nous proposons d'inverser la machine à produire des décisions publiques en partant des obstacles "micro". Concrètement, comment aller de mon domicile à la zone industrielle où je travaille en passant par l'école pour déposer mon

enfant, le tout sans utiliser ma voiture thermique ? Pourquoi investir 30 000 euros dans l'isolation de mon logement alors qu'il vaut 60 000 euros dans une zone détendue et que je ne rentrerai jamais dans mes frais ? Autant de questions concrètes, quotidiennes, qui tant qu'elles n'ont pas de réponses figent la transformation à grande échelle. Charge au politique, une fois les questions identifiées d'apporter le panel de solutions qui conduisent au changement réel. Une telle opération de démocratie participative innovante vient de commencer dans la Communauté urbaine de Dunkerque et mobilisera sous l'impulsion de Patrick Vergrite, les acteurs du territoire, publics et privés, susceptibles d'apporter ces solutions à une cinquantaine de familles sélectionnées de manière représentative des obstacles à surmonter sur le territoire.

PROPOSITION 6 : Doter le Gouvernement d'une nouvelle architecture

La transition écologique doit s'appuyer sur des instruments de négociation et de contractualisation. Mais elle sollicite également un exécutif déterminé et en ordre de marche. Or le fait est largement documenté : les politiques de transition écologique se heurtent régulièrement et depuis longtemps aux conflits territoriaux entre ministères et aux intérêts rivaux qu'ils cherchent à défendre. Ainsi, Bercy freine au nom de la rigueur budgétaire les investissements que le ministère de la transition écologique voudrait accélérer. De même, le ministère de l'agriculture s'oppose à une fiscalité plus ambitieuse sur les engrais azotés quand le MTE voudrait la durcir. Etc. Cette « guérilla » permanente est alimentée par la pression des groupes d'intérêts qui identifient rapidement leur meilleur allié au sein de l'exécutif et cherchent à l'utiliser au maximum à leur profit. Et elle se résout finalement dans les arbitrages du Premier ministre, voire du chef de l'Etat, arbitrages à la lumière desquels chacun mesure son poids politique au sein du Gouvernement. Dans ce système, la logique de la transition est une logique parmi d'autres, identifiée à un(e) ministre parmi d'autres, alors qu'elle devrait irriguer l'ensemble des politiques publiques (transports, logement, industrie, agriculture, etc.). C'est pourquoi il importe de s'arrêter sur l'architecture de Gouvernement.

Un peu d'histoire pour commencer. Jusqu'au début des années 1970, l'écologie n'a tout simplement pas sa place dans le casting de l'exécutif. C'est en 1971, dans le gouvernement de Jacques Chaban-Delmas, qu'est créé pour la première fois un poste de

ministre délégué chargé de la protection de la nature et de l'environnement : il sera confié au gaulliste Robert Poujade, auteur d'un livre au titre prophétique, *Le Ministère de l'impossible...* Pendant 35 ans, les titulaires de ce portefeuille se succéderont dans un périmètre relativement restreint. En 2007, l'élection de Nicolas Sarkozy marque un premier tournant : le candidat élu qui a signé le « Pacte écologique » de Nicolas Hulot quelques mois plus tôt ne créera pas le poste de Vice-Premier ministre en charge du Développement durable que réclamait ce pacte, mais il crée pour la première fois un ministre d'Etat en charge de l'écologie et du Développement durable et fusionne l'écologie et l'équipement. Après le passage éphémère d'Alain Juppé dans cette fonction, c'est Jean-Louis Borloo qui l'exerce en se voyant chargé en outre de l'énergie et de la mer. Ce grand ministère a connu depuis d'importantes variations de périmètre (les transports et le logement y ont été parfois ajoutés, comme c'est le cas aujourd'hui, l'énergie retirée puis rendue, etc.), mais il n'a plus jamais été relégué dans la position subalterne qui avait longtemps été la sienne dans la hiérarchie de l'exécutif.

Une troisième phase s'est amorcée sous la présidence d'Emmanuel Macron avec la mise en place du Conseil de défense écologique qui réunit autour du chef de l'Etat un conseil des ministres restreint (Premier ministre, écologie, économie, budget, agriculture, etc. en fonction des sujets traités). L'idée est de désenclaver les questions écologiques pour en faire des questions réellement transversales, irriguant l'action des ministères les plus directement concernés par la transition. Ce changement de méthode a permis une meilleure intégration de la préoccupation environnementale dans différents champs des politiques publiques, notamment avec la mise en place de feuilles de route climat par chaque ministère – un chantier encore en cours –, mais il n'a pas sonné l'armistice dans les batailles interministérielles. Cette méthode nous semble devoir être consolidée : à l'avenir, le Conseil de défense écologique devrait se réunir avec une régularité plus forte, tous les deux mois par exemple, pour introduire un rythme permanent d'arbitrages et de réformes.

Mais il faut désormais aller plus loin et ouvrir une quatrième phase. Comment ?

Commençons par écarter les fausses bonnes idées. Une première réponse pourrait être de créer le poste de Vice-Premier ministre que réclamait déjà Nicolas Hulot il y a quinze ans. Selon les termes du Pacte écologique de 2006, ce Vice-Premier ministre aurait « l'autorité de convoquer chaque ministre pour examiner avec lui ses objectifs, ses actions et ses résultats au regard des critères écologiques »⁸. Positionné comme un numéro 2 du

⁸ Le Pacte écologique, 2006.

Gouvernement, il exercerait des fonctions de coordination des différents ministères, d'arbitrage et de filtrage des propositions. Ainsi serait assurée, selon ses défenseurs, l'intégration des impératifs écologiques dans l'ensemble des politiques publiques.

Il reste que ce « n° 2 » resterait lui-même constitutionnellement sous l'autorité et le contrôle du Premier ministre conformément à l'article 21 de notre constitution (laquelle ne prévoit nulle part une telle fonction)⁹. Autrement dit, si tant est que cette initiative soit jugée constitutionnelle, l'efficacité du travail réalisé par ce Vice-Premier ministre dépendrait rapidement du niveau d'engagement du Premier ministre lui-même ou du rapport de force politique entre ces deux personnages. Il est donc probable qu'en cas d'arbitrage défavorable du Vice-Premier ministre, les ministres concernés iraient chercher un contre-arbitrage du Premier ministre, voire du Président de la République. La « guérilla » interministérielle n'en serait pas apaisée, mais compliquée, voire augmentée !

On pourrait objecter que plusieurs pays européens ont un Vice-Premier ministre et qu'ils ne sont pas caractérisés par le désordre : c'est le cas en Allemagne où il existe un Vice-Chancelier. Mais cet attelage repose en dernière analyse sur un rapport de force politique scellé dans les élections et les accords de coalition qui les suivent. En pratique, le Vice-Chancelier a l'autorité que lui confère principalement son poids dans la coalition, c'est-à-dire très concrètement le nombre de sièges de son parti au Bundestag. Pour qu'un Vice-Premier ministre français dispose d'une autorité équivalente, il faudrait qu'il dispose de troupes conséquentes à l'Assemblée nationale et que son départ compromette la majorité, c'est-à-dire la stabilité du Gouvernement. Or, tout dans notre système institutionnel est fait pour favoriser la constitution de majorités fortes et homogènes et éviter de devoir recourir à de telles coalitions de gouvernement¹⁰.

Pour garantir parfaitement l'indépendance de ce Vice-Premier ministre dans notre système politique, il faudrait en réalité l'affranchir de l'autorité du Premier ministre mais cette innovation serait jugée inmanquablement contraire à l'article 21 de la constitution et achèverait, par ailleurs, d'affaiblir le « chef du Gouvernement », seul responsable devant l'Assemblée nationale.

Une autre réponse pourrait consister à confier la charge de la transition écologique au Premier ministre lui-même. Ce cumul de fonctions a un précédent dans notre histoire : en 1976, Raymond Barre occupa simultanément la charge de Premier ministre et celle de

⁹ Article 21 : « Le Premier ministre dirige l'action du Gouvernement »

¹⁰ Relevons à cet égard que la France est, depuis le départ du Royaume-Uni, le seul membre de l'Union européenne qui pratique un mode de scrutin strictement majoritaire aux élections législatives !

ministre de l'économie. Mais cette solution risque de diluer la préoccupation écologique dans un ensemble d'autres préoccupations auxquelles la conjoncture et les intérêts de court-terme ne manqueront pas d'accorder régulièrement la priorité. Par ailleurs, le précédent historique de Raymond Barre correspondait à une situation conjoncturelle particulière. Les défis posés par la transition écologique ne sont pas de cette nature et implique une réorganisation de l'Etat qui fonctionne dans la durée.

Si l'on veut progresser dans l'intégration des impératifs écologiques dans l'ensemble de la politique du Gouvernement, il faut être à la fois plus réaliste et plus efficace et traiter spécifiquement les principaux problèmes qui se posent. La première étape est de consolider à la fois le Conseil de défense écologique, en le réunissant plus régulièrement (tous les deux mois au moins, par exemple), et le poids politique du/ de la ministre de la transition écologique en lui confiant le pilotage intégré d'un ministère à périmètre constant (c'est-à-dire qui intègre les transports, le logement et la politique énergétique). La deuxième étape est d'en faire, comme le fut Nicolas Hulot, un(e) ministre d'Etat avec l'autorité de convoquer des réunions interministérielles pour faire avancer les dossiers.

Une fois cela consolidé, deux problèmes principaux restent à résoudre : l'un concerne les relations avec Bercy ; l'autre, les relations avec le ministère de l'agriculture. Ces tensions ne sont pas illégitimes : chacun est le plus souvent dans son rôle et la politique consiste toujours à trouver des compromis entre des impératifs contradictoires. Le problème n'est pas de nier ces contradictions mais de créer une culture commune entre ces institutions pour qu'elles se comprennent et qu'elles définissent ensemble les chemins pratiques du financement et du déploiement industriel de la transition d'un côté, et de la transition agroécologique de l'autre.

Notre proposition est donc de créer deux secrétariats d'Etat spécifiques. Le premier placé sous la double tutelle du ministère de l'agriculture et du ministère de la transition écologique, serait en charge de la transition agroécologique et du portage des négociations pour y parvenir ; le second, placé sous la double tutelle de Bercy et du ministère de la transition écologique, serait en charge du financement et du déploiement industriel de la transition.

Ces enjeux méritent une attention et un portage politique quotidiens que le ministre de l'Economie par exemple ne peut pas leur accorder compte tenu de l'étendue des sujets dont il a la charge. Résultat, ils sont aujourd'hui largement sous-traités à un niveau technique, à des discussions entre des bureaux de Bercy et des bureaux du ministère de la

transition écologique sans réelle pression politique. De plus, les fonctionnaires de Bercy ont globalement une culture écologique qui reste à construire. A titre d'exemple, le modèle macroéconomique MESANGE utilisé par les services du ministère de l'économie n'intègre toujours pas les impacts climatiques et considère par construction que la transition est récessive (Proposition 7). Inversement, les fonctionnaires du Boulevard Saint Germain peinent à aborder les sujets en terme de modèles économiques, de compétitivité..., c'est-à-dire autrement que comme des enjeux de normes de performance technique. Or, c'est l'addition de ces compétences, et non leur opposition – parfois pavlovienne – qui permet de trouver les bonnes solutions. Pour que cela devienne la norme et non l'exception, la création d'un poste politique chargé en permanence de débloquer les sujets liés au financement (public et privé) de la transition, au déploiement des technologies nécessaires à la neutralité climat permettra d'exercer une pression positive permanente pour créer cette culture commune, travailler avec les entreprises, les acteurs sociaux et territoriaux concernés, suivre les pratiques des acteurs financiers, être pro-actif dans les négociations européennes et internationales sur ces sujets, etc.

Il en est de même de la transition agroécologique. Le monde agricole est divers et il est plus juste de parler d'agricultures au pluriel qu'au singulier. Entre un éleveur de porcs intensif en Bretagne, un agriculteur bio de moyenne montagne ou un céréalier de la Beauce rivé sur les cours des marchés mondiaux du blé, les intérêts sont parfois totalement divergents. Quant aux territoires, la division du travail agricole réalisée depuis les années 1950/1960, les a mis dans des spécialisations sectorielles qui font que les modalités concrètes de la transition prennent des formes très différentes selon les régions. Mettre en œuvre la transition dans ces conditions est particulièrement complexe et sensible. C'est pourquoi cela requiert un portage politique au quotidien, avec les filières, les banques et les assureurs, la grande distribution, les élus locaux, la commission européenne, etc. Ce que ni le/la ministre de l'agriculture ni le/la ministre de l'écologie ne peut faire. Par ailleurs, créer une culture commune aux deux administrations, habitués aux confrontations, implique également un pilotage politique ad hoc. Par définition, cette culture commune ne peut consister dans la fusion-absorption de l'un par l'autre : elle implique la construction d'une vision partagée des solutions concrètes et du déploiement des outils de politiques publiques pour parvenir à créer les modèles économiques de la transition agroécologique. Enfin, il nous paraît nécessaire de mettre en place au plus haut niveau un suivi continu de l'état d'avancement de la transition écologique sur un certain nombre d'indicateurs précis

définis en concertation entre les ministères. Une feuille de route générale existe : c'est la Stratégie nationale bas carbone (SNBC) instaurée par la loi pour la transition écologique et la croissance verte de 2015¹¹. Mais nous avons besoin d'instruments de monitoring à la fois cohérents avec la SNBC et beaucoup plus précis et concrets. En début de mandature il est donc primordial de définir les indicateurs de moyens qui permettront d'atteindre nos objectifs : nombre de rénovations performantes des bâtiments, part du parc automobile électrifié, déploiement du réseau de bornes de recharge pour les véhicules électriques adapté aux nouveaux usages, augmentation de l'usage du vélo et du covoiturage, part de la surface agricole utile convertie ou en conversion en bio, diminution des intrants agricoles (engrais azotés et pesticides) et des risques associés, déploiement des ZFE, etc.

Appuyé par le travail d'évaluation de France transition (Proposition 1), ici, dans le rôle d'une « *delivery unit* »¹², le Premier ministre viendrait en outre chaque année rendre compte de la situation devant la représentation nationale : souligner les progrès, identifier les retards et en exposer les causes, proposer des solutions et des adaptations, faire le point sur les négociations en cours et à venir dans différents secteurs. Le Gouvernement serait ainsi comptable d'indicateurs concrets suivis au long cours permettant à chacun de juger sa politique et ses résultats. Cet exercice public traduirait en outre un changement d'époque en manifestant le fait que la transition écologique ne consiste pas seulement à produire des normes législatives ou réglementaires mais qu'elle est aussi un art d'exécution et de négociation autour de quelques objets concrets clés qui matérialisent le changement dans le quotidien des Français.

Naturellement, aucun système, si équilibré et sophistiqué soit-il, ne pourra suffire à faire avancer le train de la transition si la volonté et le portage politiques ne sont pas au rendez-vous. Mais si ces derniers sont au rendez-vous, ils doivent s'accompagner d'une organisation et d'une division du travail politique performante et se donner les moyens de surmonter les obstacles et les tensions qui bloquent trop souvent les avancées. C'est bien l'esprit de ces propositions.

¹¹ Elaborée tous les cinq ans en interministériel, la SNBC fixe les grands objectifs de réduction des émissions de gaz à effet des secteurs les plus émetteurs, charge ensuite à chaque ministère et chaque filière économique de mettre en œuvre les actions pour atteindre ces objectifs – la SNBC n'en donne que les grands axes.

¹² Sur cette fonction, voir Abdeljellil Bouzidi et Antoine Hardy « Vers une *Delivery unit* à la française ? », Terra Nova, 30 juin 2017.

PROPOSITION 7 : ORGANISER LA FORMATION SYSTEMATIQUE A LA TRANSITION DES HAUTS FONCTIONNAIRES DEJA EN POSTE

Les hauts fonctionnaires forment le cœur de l'appareil d'Etat et des administrations territoriales et déconcentrées. Directeurs d'administration centrale, directeur général des services d'une grande collectivité, chef d'un service déconcentré de l'Etat..., ils appartiennent tous à l'encadrement supérieur des administrations publiques. A ce titre, ils fournissent de l'expertise, conçoivent, mettent en œuvre et évaluent les politiques publiques, éclairent la prise de décision politique.

Or l'immense majorité de ceux qui sont en poste aujourd'hui n'ont reçu aucune formation aux enjeux du dérèglement climatique et de la transition écologique. Les rapports du GIEC, les chiffres clés de la disparition de la biodiversité, l'analyse des technologies décarbonés, les rapports de force géopolitiques liés au changement climatique... tout cela était totalement absent des cursus et des maquettes pédagogiques au moment ils étaient sur les bancs des grandes écoles ou des instituts de formation conduisant aux fonctions de la catégorie dite « A+ ». Ceux qui sont issus de la filière Sciences Po/ENA n'ont en outre qu'une très (trop) faible culture scientifique.

Il est donc fréquent, voire quotidien pour ceux qui suivent ces sujets de près, de croiser des hauts fonctionnaires qui occupent d'importantes responsabilités et n'ont aucune compréhension des enjeux et mécanismes liés à la transition écologique. Et cela nuit considérablement à leur capacité de produire les expertises et les politiques publiques adaptées. Or, nous n'avons pas le temps d'attendre qu'une nouvelle génération – pour la plupart mieux formés à ces enjeux – occupent les postes clés puisque par définition cela prendra 30 à 40 ans ce qui nous conduit après 2050. C'est maintenant que nous devons transformer en profondeur nos politiques publiques et donc que nous devons fournir aux cadres de la haute fonction publique la formation qu'ils n'ont pas reçue plus jeunes. Or, le plus souvent, cette offre de formation n'existe pas ou à l'état résiduel. Il suffit par exemple de fouiller dans l'offre de formation de l'IGPDE¹³ à destination des fonctionnaires du ministère de l'économie pour le constater.

C'est pourquoi nous proposons que tout haut fonctionnaire bénéficie d'une formation continue en matière écologique. Obligatoire, cette formation devrait se composer d'un tronc

¹³ L'Institut de gestion publique et de développement économique.

commun sur l'ensemble des grands enjeux et d'un module plus spécifique lié aux fonctions occupées. Ce programme de formation serait a minima d'une semaine ouverte la première année. Il s'agira bien sûr de commencer par les postes dont la responsabilité implique des prises de décisions à fort impact sur la transition (ministère de l'économie et des finances, ministère de l'agriculture, ministère des affaires sociales, etc.). L'Institut national du service public annoncé en avril 2021 par le Président de la République, qui doit regrouper les dispositifs de formation continue des fonctionnaires, aurait vocation à prendre en charge ce travail. Ce type d'initiative n'a rien de nouveau dans notre histoire : après-guerre, quand il s'est agi de former une nouvelle élite de hauts fonctionnaires mais aussi ceux qui étaient déjà en poste, l'Institut technique des administrations publiques (ITAP) s'est vu dépêchés de nombreux responsables pour leur enseigner les méthodes de rationalisation du travail et les outils permettant d'augmenter la performance et la productivité des services publics. Dans un pays qui était en reconstruction, cet objectif était vital. Aujourd'hui, dans une société confrontée à un immense enjeu de transition de son modèle économique et de ses modes de vie, les besoins ne sont pas moindres. La République n'a pas seulement besoin de quelques « hussards verts » au MTE et dans les administrations dont il a la tutelle : elle a besoin que tous ses « grands commis » comprennent pleinement l'histoire dans laquelle nous sommes tous engagés et qu'ils contribuent, à leur poste, à l'effort collectif.

Par ailleurs, une mission devra faire le point sur la place des enjeux écologique dans les maquettes pédagogiques de toutes les écoles qui conduisent à ces responsabilités (Polytechnique et ENA, bien sûr, mais aussi ENSAE, EHESP, INET, ENSAM, etc.).

PROPOSITION 8 : CREER UNE OBLIGATION DE COHERENCE DES POLITIQUES PUBLIQUES AVEC L'ACCORD DE PARIS

Réussir la transition écologique n'est pas que le fait des politiques purement environnementales directement pilotées par le Ministère de l'écologie. Au contraire, la transition est transversale et nécessite de jouer sur de nombreuses politiques publiques et de les ajuster en fonction. Or, celles-ci sont et resteront largement en dehors du champ du ministère de l'écologie : loi de finances annuelle, position sur les accords commerciaux,

plan stratégique national en matière agricole dans le cadre de la PAC, choix de politique industrielle, etc.

Réussir la transition implique d'aligner ces politiques publiques sur l'objectif de neutralité carbone en 2050 et sur le point de passage à 2030 encore en cours de négociation pays par pays au niveau européen mais qui devrait exiger, pour la France, une réduction d'environ 50 % de ses émissions de gaz à effet de serre. Cet alignement doit prendre les formes suivantes pour atteindre ses objectifs :

A- CREER UN “POINT DE CONTROLE CLIMAT” POUR TOUS LES TEXTES LEGISLATIFS ET REGLEMENTAIRES PERTINENTS POUR L'ENJEU CLIMATIQUE

Avant sa présentation en Conseil des ministres (ou par le ministère concerné dans le cas d'un décret), un texte devra avoir fait la preuve qu'il est compatible avec l'objectif de neutralité carbone en 2050 et avec l'objectif intermédiaire de 2030. Cette mesure a été introduite au niveau européen par la Loi Climat adoptée en 2021. Au niveau national, elle pourrait être mise en œuvre en procédant à deux réformes :

- Introduire dans l'étude d'impact de chaque texte l'obligation de contrôler sa cohérence avec les objectifs climatiques du pays. Cette contrainte pourrait également viser les propositions de loi. Cet exercice a été partiellement conduit pour les 69 articles initiaux du projet de loi Climat et résilience : l'étude d'impact précisait la contribution de chaque article aux objectifs de la SNBC, même si cette contribution n'était pas quantifiée, ce qui devra être le cas à l'avenir.
- Modifier la LOLF pour rendre obligatoire, dans chaque Projet de loi de finances (PLF) et dans la loi de finances elle-même, la publication d'un document évaluant les choix budgétaires au regard des impératifs climatiques. C'est ce que la France a commencé à développer, sans le rendre obligatoire, depuis 2019 avec la publication du « budget vert » : une analyse des impacts environnementaux du budget, à l'aide d'une méthodologie issue d'un travail conjoint de Bercy et du ministère de l'écologie. Rendue publique dans le détail au moment de la présentation du PLF, cette analyse donne une vision de la part du budget et des dépenses fiscales favorable, défavorable ou mixte (favorable sur certains aspects et défavorables sur d'autres comme par exemple les infrastructures ferroviaires qui sont positives pour le climat

mais négatives pour la biodiversité) vis-à-vis de l'environnement. A titre d'exemple, sur le budget 2021, près de 574 milliards d'euros de dépenses ont été analysées. Près de 43 milliards d'euros ont été jugés favorables, 4,7 milliards mixtes et environ 10 milliards défavorables (dont 7,2 milliards de dépenses fiscales principalement liées aux avantages fiscaux sur les carburants des routiers et des agriculteurs).

Le budget vert porte sur 6 critères environnementaux (climat, adaptation aux changements climatiques et risques naturels, biodiversité, eau, économie circulaire, et pollutions). Pour chaque ligne budgétaire ou fiscale chacun de ces critères est coté sur une échelle présentant l'impact positif ou négatif de cette politique publique sur l'axe étudié. Ils sont ensuite présentés agrégés, selon une approche multidimensionnelle.

Afin de tenir nos objectifs climatiques et d'atteindre la neutralité carbone, la prochaine étape pour ce budget vert sera donc de quantifier plus finement (pas uniquement « favorable » ou « défavorable ») l'impact climatique des principales lignes budgétaires pour évaluer les émissions ou la séquestration de gaz à effet de serre qui en découlent (en tonnes de CO₂). L'objectif n'est pas seulement de mesurer mais bien d'aligner la loi de finances sur une trajectoire d'émissions de CO₂ conforme aux objectifs climat issus de l'Accord de Paris et du nouvel objectif européen. Ainsi, la France mettrait tout simplement en cohérence son budget « financier » avec le budget carbone de l'Etat.

Dans les deux cas, le Gouvernement et les administrations seraient à la manœuvre et devraient produire ces documents. On peut toutefois redouter qu'ils s'en acquittent comme d'une contrainte formelle supplémentaire et sans véritablement rapporter la preuve de conformité recherchée. C'est pourquoi une contre-expertise ou évaluation indépendante est nécessaire. Pour cela, il nous semble utile de donner au Haut conseil pour le climat les moyens techniques et humains d'évaluer ces documents, notamment en lui permettant de saisir les agences spécialisées compétentes (Ademe, Airparif, etc.) afin de bénéficier de leur expertise en temps voulu. Les avis du HCC ainsi constitués seraient publics et, en cas de désaccord, appelleraient réponse du Gouvernement.

Intégrer le contrôle de cohérence climatique dans la conception des lois et la loi de finances et en assurer une évaluation indépendante : les moyens d'un « contrôle climat » efficace seront ainsi réunis. Aucun de ces moyens ne sera de nature à contraindre juridiquement le

gouvernement et le législateur et à réduire le champ de leurs prérogatives, mais chacun d'eux les responsabilisera davantage dans l'exercice de leur mission. Devant l'opinion publique et les médias, bien sûr, mais aussi devant le Conseil d'Etat (qui pourra, le cas échéant, faire des observations au Gouvernement à partir de l'étude d'impact et en tenir compte dans son avis) et devant les juridictions qui pourront trouver là matière, le cas échéant, à établir la preuve de carences dans l'action publique dans le cadre des contentieux climatiques qu'elles ont et qu'elles auront à juger (Proposition 9).

B- ALIGNER LA TRAJECTOIRE D'INVESTISSEMENTS DE L'ECONOMIE FRANÇAISE AVEC NOS OBJECTIFS CLIMAT

Transformer notre économie pour la mettre progressivement en ligne avec la trajectoire de réduction de nos émissions de gaz à effet de serre implique d'investir plus dans les technologies et les solutions décarbonées et de désinvestir des autres. Mais la neutralité climat ce n'est pas simplement "réduire" nos émissions, c'est passer à "zéro net", ce qui implique de pouvoir suivre et mesurer la transformation de notre structure d'investissements dans les secteurs clés pour le climat que sont les transports, les logements, l'agriculture, l'énergie... Nous avons besoin d'une boussole pour savoir si nous sommes loin du but, si nous nous en rapprochons ou si nous l'avons atteint. La boussole finale et le véritable juge de paix en la matière, c'est bien sûr le volume des émissions de CO2. Mais sa mesure arrive par construction trop tard pour agir. Or, ce sont bien les investissements qui déterminent notre capacité future, sur plusieurs décennies, à tenir ou non nos objectifs. Nous avons donc besoin d'une boussole "amont".

Cette méthodologie existe et a été développée par le think tank I4CE. Elle est bien évidemment imparfaite et en partie conventionnelle mais c'est le cas de toutes les méthodes, du PIB en passant par les normes comptables, ce qui ne nous empêche pas de les utiliser pour prendre nos décisions. Une analyse fondée sur cette méthodologie montre, par exemple, que le plan France Relance couvre les besoins d'investissements publics additionnels dans la transition pour 2020 et 2021. C'est la première fois qu'un tel alignement avec les niveaux d'investissements nécessaires est atteint. Mais il faut maintenant poursuivre cet alignement dans la durée sachant que les besoins additionnels continueront d'augmenter sur les 10 prochaines années qui sont la décennie clé pour

l'accélération de la décarbonation des principaux secteurs (bâtiments, agriculture, énergie, transports, industries).

Il ne s'agit cependant en aucun cas de ne mesurer que l'investissement public, car l'essentiel des investissements dans l'économie est le fait des acteurs privés (entreprises et ménages). Et si un "gap" d'investissement est révélé, il ne se comble pas nécessairement avec plus d'argent public pérenne et de crédits budgétaires. Il peut aussi se résorber avec un changement des règles du jeu normatives stimulant l'investissement privé, ou par l'accélération de la création d'un modèle économique dans tel ou tel domaine grâce à une intervention publique supplémentaire ponctuelle.

Faire de la mesure de cet écart d'investissement un indicateur clé des choix politiques est une condition du succès du changement d'échelle et de l'accélération de la trajectoire vers la neutralité climat. La responsabilité concrète de cette évaluation annuelle et des propositions politiques et techniques pourra être confiée à France Transition (Proposition 1) et la traduction des mesures à prendre se verra dans les PLF ou dans la loi climat 2 en début de quinquennat (Proposition 10).

Enfin, la mesure et la réduction de l'écart à la cible d'investissements peut servir de base à la négociation européenne sur la future réforme du Pacte de Stabilité et de croissance. La France pousse l'idée d'un Pacte de Soutenabilité qui pourrait intégrer des mesures spécifiques pour les investissements nécessaires à la neutralité climat et les réformes permettant de réduire puis de supprimer l'écart d'investissement.

PROPOSITION 9 : JUSTICE ENVIRONNEMENTALE ET ETAT DE DROIT ECOLOGIQUE¹⁴

Les gouvernements ne doivent pas être laissés seuls face aux impératifs de la transition. Leur action doit pouvoir être évaluée publiquement et éventuellement contestée si elle est insuffisante. Ce rôle est partiellement endossé aujourd'hui en France par le Haut Conseil pour le climat (HCC), mais cette instance ne dispose d'aucun pouvoir de contrainte sur les pouvoirs publics.

¹⁴ Nous reprenons ici quelques-unes des propositions du rapport de Terra Nova « Pour une approche civile et civique de la justice écologique » (Vincent Delbos, Mathilde Hauteau-Boutonnet, Sébastien Mabile), octobre 2021.

L'autorité judiciaire dispose au contraire à la fois d'une indépendance statutaire incontestée et d'un pouvoir de régulation et de coercition. C'est la raison pour laquelle elle doit occuper une place croissante dans la gouvernance de la transition écologique. Elle est d'ailleurs de plus en plus sollicitée par la société civile pour rappeler à l'Etat ses devoirs et ses engagements en matière climatique. Selon un récent rapport du PNUE, plus de 1 550 contentieux climatiques ont déjà été portés devant les tribunaux dans 38 pays¹⁵. Que ce soit en France ou à l'étranger, les actions en justice contre les Etats se multiplient sur la biodiversité et le climat¹⁶. La décision du Conseil d'Etat dans l'affaire de Grande-Synthe comme celle du Tribunal administratif de Paris dans « l'Affaire du Siècle » l'ont montré : le juge administratif peut désormais contrôler la suffisance des actions de l'Etat à la lumière de ses engagements et, le cas échéant, le poursuivre pour carence en contrôlant la trajectoire suivie. L'augmentation de ce contentieux met en avant les bénéfices de l'Etat de droit pour la transition climatique. Il ne saurait suffire à convaincre les populations et à entraîner la société, mais il occupe un rôle décisif de tiers d'impartialité. Il est inutile de hurler au « gouvernement des juges » dans la circonstance : ceux-ci ne font que rappeler à l'Etat les règles qu'il s'est lui-même données. L'enseignement des récentes décisions de justice est désormais très clair : en matière de lutte contre le dérèglement climatique, la loi n'est pas un exercice purement déclaratif ; elle emporte des conséquences et une obligation de moyens.

Cette tendance lourde est vraie pour les acteurs publics comme pour les acteurs privés. Il faut s'attendre à ce que de plus en plus d'entreprises soient également attaquées en justice pour manquement à leurs obligations en matière climatique et écologique. Cette multiplication crée une forme de risque judiciaire qui sera à n'en pas douter critiquée et dont les entreprises dénonceront sans doute le caractère impondérable. Mais elle est nécessaire à nos yeux pour contribuer à faire respecter les engagements pris et pour participer au changement d'échelle de la transition qu'impliquent les nouveaux objectifs que nous nous sommes démocratiquement fixés avec la neutralité climat. On peut aussi voir cette multiplication des contentieux comme une mesure "anti passagers clandestins" et de lutte contre le *greenwashing*.

¹⁵ <https://www.unep.org/fr/resources/rapport/rapport-mondial-sur-les-litiges-relatifs-au-climat-bilan-de-la-situation-en-2020>

¹⁶ Dossier le plus célèbre en France, « L'Affaire du siècle » a donné lieu à une décision du Tribunal administratif de Paris le 14 octobre 2021 qui enjoint au Gouvernement de « prendre toutes les mesures sectorielles utiles de nature à réparer le préjudice » et de « prévenir l'aggravation de ces dommages ».

A côté de cette première tendance, s'en développe une autre qui augmentera les effets de la première : l'adaptation progressive de l'appareil judiciaire et du droit à l'enjeu climatique. La loi du 24 décembre 2020 a ainsi créé des pôles régionaux spécialisés dans la réparation civile du préjudice écologique et le traitement des infractions pénales complexes visées dans différents codes (environnement, rural, minier, forestier...), ainsi qu'une convention judiciaire d'intérêt écologique qui permet aux procureurs qualifiés¹⁷ de suivre et vérifier les efforts des entreprises ayant reconnu leur culpabilité afin de réparer le préjudice et remettre en état les lieux affectés. Quelques mois plus tard, la loi Climat et résilience a créé un délit de mise en danger de l'environnement, ainsi qu'un délit général de pollution des milieux et un « délit d'écocide » pour les cas les plus graves (passible de 10 ans de prison, 4.5 M d'euros d'amende pour les particuliers et 22.5 M d'euros pour les personnes morales). Ces innovations combinent de façon cohérente un effort de durcissement du droit et de renforcement des institutions chargées de le faire respecter.

Le pénal et la répression ne sont cependant pas l'alpha et l'omega de la régulation judiciaire en matière environnementale. Si elle permet de frapper fort, la justice pénale ne dégage pas nécessairement les plus grands bénéfices collectifs pour la transition : au regard des objectifs poursuivis, la réparation rapide du préjudice écologique importe autant sinon davantage que la punition du coupable. C'est pourquoi, s'il reste beaucoup à faire pour faire respecter les normes pénales environnementales dans notre pays, nous pensons que la justice civile doit jouer un plus grand rôle dans le futur.

Elaboré au début du XIXe siècle, notre code civil n'a pas vu venir les enjeux de protection de l'environnement et de lutte contre le changement climatique. Il considère les biens naturels comme des « choses » appropriées (le sol) ou non (l'air). Là encore, la feuille n'est pas blanche et le mouvement a commencé. Un régime de réparation du préjudice écologique a ainsi été mis en place depuis 2016. La loi PACTE fait par ailleurs obligation aux sociétés de gérer leur activité en tenant compte de ses enjeux environnementaux. Et dans chaque Cour d'appel, depuis la loi du 24 décembre 2020, un tribunal, partie intégrante des pôles régionaux pour l'environnement, s'est vu désigner pour exercer la compétence en matière civile pour toutes les actions en réparation du préjudice écologique.

¹⁷ Même s'il reste une étape décisive à franchir, en créant statutairement des magistrats spécialisés, juges de la protection de l'environnement et procureurs spécialisés, selon les mêmes règles et garanties que celles qui s'appliquent aux juges d'instruction, aux juges des enfants ou aux procureurs spécialisés en matière financière ou de terrorisme.

Ce sont des réformes qui en appellent d'autres. Il serait utile de faire en sorte, par exemple en matière de foncier, que le droit de propriété s'accompagne d'un devoir de protéger les utilités écologiques du sol. La constitution allemande ne craint pas d'articuler la propriété en termes de droits et de devoirs ; pourquoi ne pas faire de même ? Ne faut-il pas convenir que les services écosystémiques procurés par l'environnement forment une propriété collective qui ne peut être livrée à la seule discrétion du propriétaire privé ou de son locataire ou preneur ? Quelle qu'en soit la forme, nous avons besoin de mettre en place les éléments d'un contrôle d'usage des sols. Une révision du code et des procédures civiles à la lumière des enjeux écologiques pourrait être mise à l'agenda de la prochaine mandature de manière à donner à la justice environnementale les bases et les moyens d'une régulation à la fois plus effective et plus efficace des litiges.

La régulation judiciaire reste cependant, en général, une machine aux procédures lourdes et souvent lentes. L'urgence de certaines situations nécessite une décision sans délai et la mise en place de procédures civiles rapides pourrait y répondre, notamment en instituant un référé spécial environnemental¹⁸. Mais nombre de conflits et litiges dont la justice est saisie pourraient se résoudre par la médiation avant même qu'ils prennent la forme de contentieux. C'est ce que montre, depuis 2008, l'expérience du Défenseur des droits dans les relations entre les citoyens et les pouvoirs publics, aux côtés d'une médiation judiciaire écologique plus horizontale, en plein développement. La création sur ce modèle d'un Défenseur de l'environnement, comme le demandait la Convention citoyenne pour le climat, permettrait aux juridictions de l'ordre judiciaire de se concentrer sur les affaires les plus complexes. Non seulement les procédures de régulation en seraient simplifiées mais la résolution de nombreux conflits accélérée. Conformément aux propositions de la députée Cécile Muschotti, ce Défenseur de l'environnement aurait le statut d'une autorité administrative indépendante et fusionnerait plusieurs institutions existantes (médiateur de l'énergie, médiateur de l'eau, Commission nationale du débat public...) ¹⁹ de manière à ne pas multiplier les instances et, là encore, à simplifier l'accès à la médiation en proposant un guichet unique doté d'un réseau de délégués territoriaux. Le Défenseur de l'environnement

¹⁸ Voir la communication de Naima Moutchou et Cécile Untermaier à propos de la mission flash de la commission des lois de l'Assemblée nationale sur la mise en place d'un référé spécial environnemental : <https://www2.assemblee-nationale.fr/content/download/336615/3295512/version/1/file/MI+flash+référé+spécial+environnemental.pdf>

¹⁹ Contrairement à ce que propose C. Muschotti, nous ne pensons pas opportun en revanche d'étendre cette fusion au HCC.

pourrait être saisi directement par les citoyens, les entreprises et les collectivités, et se constituer comme partie intervenante dans des instances judiciaires. Il pourrait également organiser des enquêtes publiques approfondies.

Enfin, l'Etat de droit environnemental que nous appelons de nos vœux devrait bénéficier d'une assise constitutionnelle plus ferme qu'aujourd'hui. C'est pourquoi nous pensons que la révision de l'article premier de la Constitution doit être remise à l'agenda, et si possible tranchée par référendum. Deux fois empêchée du fait de l'obstruction de la majorité conservatrice au Sénat, elle permettrait tout d'abord de provoquer un moment démocratique en proposant aux Français d'exprimer directement et clairement leur volonté sur le statut de la question environnementale dans notre République. C'est sa dimension symbolique et elle n'est pas accessoire. En déclarant que l'Etat « garantit » ou « agit pour » la préservation de l'environnement et de la biodiversité et qu'il « lutte » contre le dérèglement climatique, elle inviterait ensuite le juge constitutionnel, non seulement à censurer des lois contraires à ces objectifs, mais à vérifier que le législateur n'en est pas resté au stade des intentions ou de la déclaration de principe et qu'il a veillé à donner à ces textes les moyens de leurs ambitions.

PROPOSITION 10 : ANNONCER UN PROGRAMME D'ACTION COMPLET DES LE DEBUT DU QUINQUENNAT ET PRESENTER UNE LOI CLIMAT 2

La mise en œuvre des réformes nécessaires à cette nouvelle gouvernance de la transition climatique doit s'inscrire dans un récit politique clair et lisible. Pour cela, elle doit être programmée et annoncée dans son ensemble dès le début du quinquennat. C'est un paquet global qu'il faut présenter aux Français comme un tout, comme l'a été aux Européens le Green Deal d'Ursula von der Leyen en 2019 sur les grands objectifs puis en 2021 sur la réforme de 14 lois européennes clés pour lutter contre le dérèglement climatique, présentées le même jour !

La mise en place des principaux instruments de cette politique et de ses institutions clés – à commencer par l'agence France Transition – s'étalera bien sûr sur plusieurs mois, mais le plan d'ensemble et son ambition doivent être immédiatement posés. Il doit y avoir un "avant" et un "après" l'annonce des changements d'organisation et de méthode. Au lieu de

“perler” les annonces comme l’ont fait les gouvernements successifs sans parvenir ainsi à donner aux Français une vision claire de l’objectif et du chemin, le prochain gouvernement gagnerait à présenter un Paquet de réformes qui déclinent de manière précise ses intentions et l’ampleur des transformations qu’il mènera sur le quinquennat. Bien évidemment, ces réformes ne peuvent être découvertes par les Français quelques semaines après les résultats de l’élection présidentielle. Elles doivent donc être clairement inscrites dans les projets de campagne. C’est pourquoi nous invitons tous les candidats à présenter pendant la campagne leur plan d’alignement avec l’Accord de Paris.

Une loi de programmation climat, comme l’a récemment proposé le directeur général d’l4CE, devrait être soumise au Parlement en tout début de mandature pour associer les parlementaires à la définition des objectifs de l’Etat en matière climatique, ainsi que des moyens à mettre en œuvre chaque année sur la durée du quinquennat. Elle vaudrait cadrage d’ensemble de la politique à conduire sur la période. Dans la foulée, la boîte-à-outils et les principaux instruments de la gouvernance de la transition devront être mis en place : création de France Transition (Proposition 1) et du Défenseur de l’environnement (Proposition 9), modification de la LOLF (Proposition 8), renforcement de l’obligation de négociation des contrats de transition et insertion des contrats de transition individuelle dans le droit du travail (Proposition 3), etc. Ce train d’initiatives devra être également l’occasion d’adapter les mesures existantes et d’en créer de nouvelles pour nous ajuster au nouvel objectif de 2030 : une réduction d’au moins 50% (et non plus d’au moins 40%) de nos émissions de gaz à effet de serre, en complément des mesures européennes déjà annoncées par la Commission européenne et actuellement en négociation entre le Parlement et le Conseil.

Le prochain quinquennat s’achèvera en 2027. Il ne nous restera alors que trois années pour gagner la première manche de la décarbonation en 2030. Les cinq années qui viennent sont donc décisives si nous voulons rester maîtres de notre destin.



@TerraNovaThinkTank



@_Terra_Nova



Terra Nova- think tank

Terra Nova est un think tank progressiste indépendant ayant pour but de produire et diffuser des solutions politiques innovantes en France et en Europe.